

أحكام  
الموظف العام  
في النظام السعودي



المنظمة العربية للتشريع  
أحمد إبراهيم محمد إبراهيم

الألوكة



www.alukah.net

00201156800204

## أحكام الموظف العام في النظام السعودي

أحمد ابراهيم محمد ابراهيم

مستشار شرعي وقانوني بالمملكة العربية السعودية

نائب مدير تحرير مجلة أصول الشريعة للأبحاث التخصصية

مدرب معتمد في المالية والمصرفية الإسلامية



**مقدمة:**

لا شك أن أساس منع الجرائم والمخالفات بجميع أنواعها يقوم على بيان ما للدولة من حق في الدفاع عن كيانها وعن مجتمعتها، وهذا الجزء التأديبي يقوم كذلك على الحق الذي للدولة من حيث دفاعها عن كيان الوظيفة العامة والتي تعتبر عنصر من عناصر الدولة من أجل ضمان سير المرافق العامة من خلال ضرورة تقديم خدماته للمواطنين بشكل منتظم، فالنظام التأديبي يعتبر جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي، ونجد أن الأحكام الخاصة بالتحقيق والتأديب في السعودية حيث وردت في الأساس ضمن نصوص خاصة بنظام الموظفين العام والصادر بالمرسوم الملكي رقم 42 في 1377/11/29هـ؛ والذي كان يضم بين مواده فصل خاصا بواجبات الموظفين وآخر بالعقوبات التي توقع عليهم حال ارتكاب إحدى المخالفات، وفصل ثالثا تحت عنوان مجالس التأديب وأصول المحاكمة فيها، كما أن هناك ضمانات مستقرة فيما يتعلق بتعيين الموظفين وقد صدر نظام الموظفين العام بالمرسوم الملكي رقم م / 5/ وتاريخ 1391/2/1هـ حيث خلا من النصوص المنظمة لتأديب الموظف العام، وقد أشار في المادة 82 منه إلى أن "يجري التحقيق مع الموظف وتأديبه وفق نظام تأديب الموظفين " وصادر في التاريخ ذاته 1391/2/1هـ بالمرسوم الملكي رقم م/7 نظام تأديب الموظفين.

ونظام تأديب الموظفين جاء بإيراد الأحكام الأساسية التي تتعلق بالتحقيق ومحددات الجزاءات التأديبية والضمانات المقررة للموظف العام في هذا الصدد، فالمركز الوظيفي للموظف العام يبدأ من وقت صدور قرار تعيينه من الجهة المختصة ومباشرة مهام عمله، وهذا المركز يظل قائم ومنتج لآثاره قبل الموظف حتى تنتهي العلاقة الوظيفية من خلال وعن طريق الطرق المشروعة،

وقد جاء نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / 9 / وتاريخ 1397 / 7 / 10هـ والذي تقضي أحكامه بصفته القاعدة العامة بأن يخضع للمساءلة التأديبية كل من يخرج من الموظفين على مقتضى الواجب في أداء وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة وشرف الوظيفة العامة (المادة 11 نظام الخدمة المدنية)، كما يضيف النظام بأن كل موظف مسؤول عما يصدر عنه ومسؤول عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه (المادة 15)، وعلى كل فإننا في هذا البحث نتعرض لعرض الضمانات التي وضعها المنظم السعودي فيما يتعلق بالتأديب والتعيين.

**مشكلة البحث:**

من الأهمية بمكان إيضاح جملة الضمانات الخاصة بالتعيين والتأديب للموظفين طبقاً لنظام الخدمة المدنية فيما يتعلق بعملية التعيين واشتراطات ضوابط وضمانات معينة، ووفقاً كذلك لنظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / 7 / وتاريخ 1391 / 2 / 1 هـ والتي يجب على الجهة الإدارية مراعاتها والتقييد بها منذ لحظة إحالة الموظف إلى التحقيق حتى إصدار قرار العقوبة.



**أهداف البحث:**

تبصير المواطنين بحقوقهم وما لهم من ضمانات كفلها النظام السعودي سواء في التعيين أو في حال التأديب. كما يظهر الهدف من البحث من خلال بيان الأحكام النظامية بشأن الإجراءات التي يتعين على الإدارة الالتزام بها لتطبيق الضمانات التأديبية التي نصت عليها المواد المنظمة لها في حال التأديب وفي حال التعيين.

**أسئلة البحث:**

يحاول البحث الإجابة على التساؤلات الآتية:

1. ما مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام؟
2. ما الضمانات المقررة للموظف في حال التعيين؟
3. ما الضمانات المقررة للموظف في حال التأديب؟

**حدود البحث:**

النطاق الزمني للبحث: 2023-1445

النطاق الموضوعي للبحث: بيان الضمانات التي وضعت للموظف العام في التعيين وفي التأديب.  
النطاق المكاني للبحث: المملكة العربية السعودية.

**مصطلحات البحث:**

**الموظف العام:** كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة أحد المرافق العامة يتولى إدارتها ، الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية ، وذلك بتولي منصباً دائماً يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرفق.

**التأديب:** مجازاة الموظف ببعض العقوبات عن الأخطاء التي يرتكبها أثناء تأدية وظيفته والتي تؤثر على حسن تأديتها.

**التعيين:** هو وضع الفرد المناسب في الوظيفة التي تتناسب مع شروط ومستلزمات القيام بها من مؤهلات وكفاءات.



## المبحث التمهيدي

### مفهوم الموظف العام والوظيفة العامة

### المطلب الأول

### مفهوم الموظف العام

وتتناول هذا المفهوم من خلال أكثر من ناحية، عبر الناحية التنظيمية وعبر الناحية الفقهية ثم القضائية، وبيان ذلك على النحو التالي:

#### أولاً: التعريف التنظيمي:

نجد أن معظم القوانين والأنظمة قد خلت من تعريف محدد للمقصود بالموظف العام، وهذا يرجع إلى الصعوبات التي قد تعترض طريق المنظم في بيان هذا المفهوم، وهي تلك التي يمكن ردها ليس فقط لاختلاف النظرة للموظف العام في مجال القانون الإداري، عنه في مجالات القوانين والأنظمة الأخرى مثل القانون الجزائي، بل لاختلاف ذلك داخل القانون الإداري، كما اختلف أيضاً الفقهاء في وضع تعريف للموظف العام، وكذلك في الشروط الواجب توافرها في الشخص من أجل اكتساب صفة الموظف العام، حيث أنهم قد تناولوا جميعهم تعريف الموظف وذكر الشروط اللازمة لاكتساب صفة الموظف العام.

ولا يوجد في نصوص الخدمة المدنية السعودية تعريفاً للموظف العام، ولكن ذلك لم يمنع المنظم السعودي من أن يورد في بعض الأنظمة الخاصة تعريفاً له على ألا يمتد أثره إلى الأنظمة الأخرى التي تشير إلى الاصطلاح "الموظف العام" من غير تحديد للمراد بهذا الاصطلاح بشكل عام<sup>(1)</sup>.

ومن أمثلة هذه الأنظمة الخاصة ما ورد في نظام مكافحة الرشوة<sup>(2)</sup>، وتحديدًا في المادة الثامنة منه حيث نصت على أنه: "يعد في حكم الموظف العام في تطبيق أحكام هذا النظام كل من يعمل لدى الدولة أو لدى أح الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة سواء كان يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة" ويتضح من خلال هذه التعريفات السابقة عمومًا أنه يلزم أن تتوفر ثلاثة شروط لاكتساب صفة الموظف العام:

1- أن يعين الشخص في وظيفة دائمة وعمل دائم: بمعنى أن يتفرغ شخص الموظف للعمل الوظيفي عن طريق التفرغ الدائم ومن غير انقطاع، وأما إذا كان عمله عارض أو كان بشكل موسمي أو حتى من خلال إنجاز مهمة محددة بالتالي فلا يعتبر موظف<sup>(1)</sup>.

1 علي شفيق علي صالح، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية مقارنة، معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، 1422هـ، 2002م، ص 277

2 عدنان عمرو، شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998م، إصدار مؤسسة الحق، لسنة 1999م، ص 17

2- كذلك أن يكون العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة: وهذا معناه أي يعمل الموظف بمعنى أنه لا يعتبر موظف عام الشخص الذي يعمل بمرفق عام يدار بأسلوب الامتياز مثل شركة الكهرباء أو شركة الاتصالات.

3- كذلك أن يكون الشخص معين بقرار من الجهة المختصة: بمعنى أن يكون الموظف معين من الجهة المختصة بالتعيين فقط وإلا فقد صفة الموظف العام واعتبر موظفاً فعلياً.

#### ثانياً: التعريف الفقهي للموظف العام:

قام الفقه القانوني بوضع مجموعة من التعريفات للموظف العام وكلها تدور حول العناصر الأساسية، وحول الشروط اللازمة لاكتساب الشخص صفة الموظف العام، فقد عرفه الفقيه الفرنسي: "WALINE" على أنه كل شخص يعمل في خدمة سلطة ويساهم هذا الشخص بصورة اعتيادية في تسير مرفق عام، حيث يدار بطريق الإدارة المباشرة ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري<sup>(2)</sup>.

وأما الفقه العربي ومنهم الدكتور سليمان الطماوي فقد عرف الموظف العام على: "أنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام أو الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية أو المؤسسات العامة"<sup>(3)</sup>.

كما عرف الموظف العام الدكتور شاب توما منصور على أنه: "هو كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص القانون العام"<sup>(4)</sup>.

#### ثالثاً: التعريف القضائي للموظف العام:

لقد اعتنى القضاء الإداري في معظم الدول ومنها مصر والأردن وفرنسا بتعريف الموظف العام، ففي فرنسا نجد أن مجلس الدولة قد الموظف العام على أنه: "الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلية ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق عام"<sup>(5)</sup>، وأما بالنسبة للقضاء الإداري في مصر فنجد بأنه قد استقر على تعريف الموظف العام فقد أقرت المحكمة الإدارية العليا لمجلس الدولة المصري في أحكامها " أن المقومات الأساسية

- 
- 1 موسى شحاته، القانون الإداري منشورات جامعة القدس المفتوحة، الطبعة الأولى، لسنة 1996م، ص 239
  - 2 على حمود القيس، الوجيز في القانون الإداري، إصدار دار وائل للنشر السريع الجامعة الأردنية، ط.أ سنة 1998، ص 198.
  - 3 سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكري العربي القاهرة، ط7، سنة 1975م، ص 239
  - 4 شاب توما منصور، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الأول، بغداد، سنة (1970م - 1971م)، ص 59.
  - 5 خالد سمارة الرغبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثالثة، 1993، ص 182

التي تقوم عليها فكرة الموظف العام تلخص في أن يكون تعيين الموظف بأداة قانونية ، لأداء عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام<sup>(1)</sup>.

ويذهب البعض<sup>(2)</sup>، إلى تعريف الموظف العام على أنه: "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام."

في حين ذهب آخرون<sup>(3)</sup>، لتعريف الموظف العام على أنه: "كل من يعمل في خدمة مؤسسة عامة، أو هيئة عامة أو في خدمة شركة أو جمعية تعاونية من الشركات أو الجمعيات التي تنشئها مؤسسة عامة بمفردها، وتكون تبعاً لذلك ملكيتها كاملة للدول أو المؤسسة العامة التي أنشأتها."

ويركز الاتجاه الحديث في تعريف الموظف العام على ضرورة انتماء الموظف للهيكل الإداري من خلال مساهمته في خدمة مرفق عام، من أجل ذلك فيرى أصحاب هذا الاتجاه بأن الموظف العام هو "كل شخص يساهم في إدارة مرفق عام يدار بطريق مباشر ويشغل وظيفة دائمة وذلك ضمن درجة من درجات كادر الإدارة العامة<sup>(4)</sup>."

ونجد أن المحكمة الإدارية العليا قد قضت بأنه حتى يعتبر الشخص موظف عام وأن يكون خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة التي مرجعها للقوانين واللوائح، فإنه لا بد وأن تكون علاقته بالحكومة لها صفة الاستمرار وصفة الدوام في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر أو من خلال الخضوع لإشرافها، وليست علاقة عارضة وإلا فتعتبر عقد عمل فردي يخضع للقانون الخاص، حيث أن الموظف العام هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري.... وأن يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة<sup>(5)</sup>.

1 فوزي حبيش، الوظيفة العامة و إدارة شئون الموظفين، المطبعة البولسية جونية، لبنان، ص713 (عن حكم المحكمة في قضية رقم 983 لسنة 1969 تاريخ 19/5/1969).

2 سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، 1984، ص 427.

3 محمد فؤاد مهني: القانون الإداري المصري المقارن، 1952، ص 226 وما بعدها.

4 على عبد الفتاح: الموظف العام، مرجع سابق، ص 34.

5 حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 19/11/1957 في القضية رقم 684 لسنة 2 ق عليا، مجموعة مبادئ السنة الثالثة، المبدأ رقم 20، ص 18.



## المطلب الثاني

### مفهوم الوظيفة العامة

لقد احتلت الدراسة الخاصة بالوظيفة العامة مكانة رفيعة ومرموقة في نطاق الإدارة العامة وفي نطاق القانون الإداري، كما أنه قد شغلت الفكر الإداري والفكر القانوني والفكر الاقتصادي في ربوع أرجاء العالم. ويحمل اصطلاح الوظيفة العامة كثيراً من المعاني المختلفة التي لها المفاهيم المتغايرة المضمون.

#### الفرع الأول : المعيار الشخصي

وقد عرفها البعض على أنها: مجموعة الموظفين اللذين يعملون في الأجهزة الحكومية أياً كانت نظمها وأياً كانت لوائحها وهم يعملون في خدمة الدولة بوزاراتها وبمصالحها وهيئاتها المختلفة ووحدات الإدارة المحلية، كما أنه يؤخذ على هذا التعريف أنه يعطينا مضموناً واسعاً غير مانع من دخول أشخاص آخرين فلا يعتبرون من قبيل الموظفين العموميين مثل الأجراء أو اللذين تربطهم بالإدارة رابطة تخضع في نظمها لأحكام قانون العمل الفردي.

كما عرفها البعض على أنهم مجموعة العاملين بوحدات الجهاز الإداري للدولة التي تنظم أوضاعهم الوظيفية أحكام القانون العام<sup>(1)</sup>.

وتعرف كذلك الوظيفة العامة وذلك بالنظر إلى موضوع النشاط الوظيفي ذاته، وبحسب دور الوظيفة في المجتمع، وعلى ذلك فإن الوظيفة العامة هي عبارة عن مجموعة من الاختصاصات القانونية والنشاط الذي يجب أن يمارسه صاحبه بشكل مستمر وبصورة منتظمة في خدمة إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة، وذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة، كما أنه يمكن أن يؤخذ على هذا التعريف على أنه يقتصر على ما تؤديه الإدارة من نشاط بواسطة موظفيها بدون النظر إلى أوضاع هؤلاء الموظفين وكيفية تحديد مراكزهم القانونية ويؤخذ على هذا التعريف أيضاً أنه يوسع مضمون الوظيفة العامة ليشمل كل أوجه النشاط الذي تقوم به الإدارة دون الاهتمام بأن بعض أنشطة الإدارة تخضع للقانون العام على حين تخضع بعضها للقانون الخاص<sup>(2)</sup>.

#### الفرع الثاني : المعيار الموضوعي

تعددت تعريفات الوظيفة العامة ونحن نرى بأن الوظيفة العامة من الممكن أن تعرف على أنها خدمة عامة يؤديها الموظف العام للأفراد أو للدولة أو أحد فروعها ومصالحها العامة في نطاق نظام قانوني معين يحدد علاقته بمن يؤدي إليهم هذه الخدمة وعلاقتهم به بشكل منظم لحقوق وواجبات الوظيفة.

1 محمد عبد الله الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، الجزء الثاني / منشورات جامعة ناصر ، 1992 ، ص72.

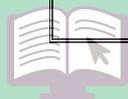
2 أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 6.

وهذا التعريف نجد بأنه يمتاز بأنه يبين موضوع الوظيفة العامة وطبيعتها ومن تؤدي إليهم وكذلك العلاقة بين المستفيدين من خدمة الموظف العام وبين الدولة، كما أنه يبين بوضوح أن الموظف العام يؤدي وظيفة في ظل نظام قانون يحدد حقوقه وواجباته الوظيفية.

وترجع أهمية الوظيفة العامة لمجموعة من الأسباب هي: (1)

- 1- حيث نصت المادة (21) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن كل شخص بالتساوي مع الآخرين له حق تقلد الوظائف العامة في بلده"
- 2- كذلك فإن حق هذه الوظيفة العامة قد تضمنه النظام الأساسي للحكم في المادة الثامنة منه ووضعه في مكانه-مرموقة ونظر إلى هذا الحق الشريعة الإسلامية.
- 3- كذلك فإن الوظائف العامة حق للمواطنين وكذا تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب وتكفل الدولة حمايتهم وكذلك قيامهم بأداء واجباتهم في رعايتهم لمصالح المواطن.
- 4- تقلد الوظيفة العامة هو شرف عظيم أيًا كان مسماهما، كما أنها كذلك حق من الحقوق المقررة للمواطن وإعلاء شأن الوظيفة العامة هو إعلاء لشأن الدولة، حيث أن نجاح الدولة وتقدمها لا يقوم إلا على أكتاف شاغلي الوظائف العامة.

1 انتصار زين العابدين شهباز، أخلاقيات الوظيفة العامة في الإسلام، مركز الدراسات التربوية والأبحاث النفسية، جامعة بغداد، 2017م، ص14



## المبحث الأول

### ضمانات الموظف العام في التعيين

### المطلب الأول

### شروط تولى الوظائف العامة

الموظف العام يساهم في الدولة في إدارة المرفق العام حيث يدير المرافق العامة التي تستهدف أو التي يمكن من خلالها تحقيق أغراض ذات نفع عام، وهذا ما قد استلزم وضع شروط معينة تكفل لكل مرشح أن يشغل الوظيفة العامة وكذلك أن يكون قادر على الاضطلاع على أعبائها وعلى مسؤوليتها تحقيقاً للمصلحة العامة، بالإضافة إلى وضع نظام خاص من أجل اختيار أفضل المرشحين ممن تتوفر فيهم هذه الشروط. والتعيين يدخل في مجال السلطة التقديرية الخاصة بالجهة الإدارية، حيث أنها وحدها هي التي تقدر مدى حاجة العمل للعمالة وذلك في ضوء أحكام وأوضاع الميزانية<sup>(1)</sup>، وما يقتضيه الصالح العام بحسبان أنها هي القائمة على تسيير المرفق والقائمة كذلك على تصريف شؤونه، وذلك ما لم يجد هذه السلطة نص خاص في القانون، أو حتى تضع الإدارة بنفسها مجموعة من القواعد التنظيمية العامة وملزمة لها في هذا المجال، ولا سبيل للتعقيب على ما تتخذه من قرارات في هذا الخصوص ما لم يكن ذلك وليد انحراف بالسلطة أو حتى إساءة استخدامها.

وقد أصدرت المحكمة الإدارية العليا المصرية فيما يخص السلطة المختصة في التعيين فقد صدرت حكمها المرقم بـ 399/ لسنة 8 ق بجلسة 1967/4/30 على أن: (الجهة الإدارية تترخص في التعيين في الوظائف العامة بسلطتها التقديرية بلا تعقيب عليها إلا في أحوال إساءة استعمال السلطة، ما لم يقدها القانون بنص خاص أو ما لم تقيد نفسها بقواعد تنظيمية معينة، فالتعيين متروك أصلاً لتقدير الجهة الإدارية باعتبارها القوامة على حسن سير المرفق العام)<sup>(2)</sup>.

وفي حكم ثانٍ لنفس المحكمة فقد قضت المحكمة الإدارية كذلك في الطعن الصادر برقم 1464 لسنة 33 ق وبجلسة 1992/4/11 حيث قد أعطت أهمية للشروط الموضوعية لكل وظيفة والتي لها دور مهم في تطبيق مبدأ المساواة في طلبات التعيين: (ومن الأمور المستقرة لطريقة التعيين هي بوضع شروط لكل وظيفة من الوظائف يلزم توافرها لخطه إفصاح الإدارة عن إرادتها المتمثلة في التعيين في هذه الوظيفة، باعتبار هذه

1 يوسف عبد القادر العبيدي وآخرون، مجموعة قوانين الخدمة والملاك والانضباط، مطبعة الإرشاد بغداد، الطبعة الأولى، 1983م، صفحة 11.

2 محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، 1998م-2007م، ص 115.

الشروط هي المكونة لركن السبب في قرار التعيين فإنه بحكم الضرورة واللزوم يجب أن تكون معاصرة ومتزامنة مع إرادة مصدر قرار التعيين (1).

ومن هذا فإننا نخلص إلى أنه إذا ما طبقت الإجراءات الإدارية بصورة متساوية على جميع المواطنين الذين يرمون الحصول على وظيفة معينة داخل أي دائرة من دوائر الدولة وذلك وفق شروط معينة تضعها الإدارة لا تمييز بين شخص وآخر في تقديمهم لأولياتهم في سبيل الحصول على وظيفة داخل دوائر الدولة، ومن هذه الشروط أن يتم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب في حالة إذا ما توفرت فيه الشروط المطلوبة، ولذلك فقد طبقت مبدأ المساواة بين الموظفين في تولي الوظائف العامة.

وفي الفقرات القادمة نتعرف على شروط تولي الوظائف العامة، وهي كالتالي:

في نظام الخدمة المدنية السعودي الصادر بمرسوم ملكي رقم م/95 بتاريخ 15 / 9 / 1439 قد نص في المادة الرابعة منه (4) على:

مع مراعاة ما تقضيه به الأنظمة الأخرى، يشترط فيمن يعين على الوظائف أن يكون:  
أ- سعودي الجنسية، ويجوز استثناء من ذلك استخدام غير السعودي بصفة مؤقتة في الوظائف التي تتطلب كفايات غير متوفرة في المتقدمين السعوديين لشغل هذه الوظائف، وذلك بموجب قواعد يضعها مجلس الوزراء.

ب- مكماً ثمانية عشر عاماً من العمر.

ج- لائقاً صحياً للخدمة.

د- حسن السيرة والأخلاق.

هـ- حاصلاً على المؤهلات المطلوبة للوظيفة، ويجوز لمجلس الوزراء الإعفاء من هذا الشرط.  
و- غير محكوم عليه بحد شرعي، أو بالقصاص، أو بعقوبة السجن لمدة تزيد على سنة أو بالإدانة والعقوبة في أي من الجرائم الآتية: الرشوة، والتزوير، والاختلاس، وتهريب المخدرات أو المسكرات أو ترويجها أو المتاجرة فيها، أو كان محكوم عليه ومضت سنة على الأقل على انتهاء تنفيذ العقوبة أو الإعفاء منها.

ز- غير مفصول من خدمة الدولة لأسباب تأديبية، أو كان مفصولاً ومضت سنة على الأقل من تاريخ الفصل.

ويجوز إضافة شروط أخرى إلى اللائحة للتعيين على بعض الوظائف."

1 سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، 1967 ص



**أولاً: الجنسية.**

أغلب الوظائف العامة في الدولة يلزم أن تتوفر فيها شروط جنسية الدولة والتي تتولى الموظف وظيفته فيها، والمبرر الرئيسي لهذا الشرط<sup>(1)</sup>، هو:

(الولاء من قبل الموظف التي ينتمي إليها، وكذلك الحفاظ على أمن واستقرار البلاد، وكذلك التقليل من نسبة البطالة، كما أن الموظف العام يسهم بصورة وبشكل كبير في تسيير المرافق العامة في الدولة).  
ونص نظام الخدمة المدنية السعودي في المادة 4/أ المعدلة والتي نصت على أنه:  
"مع مراعاة ما تقضيه به الأنظمة الأخرى، يشترط فيمن يعين على الوظائف أن يكون:  
أ- سعودي الجنسية، ويجوز استثناء من ذلك استخدام غير السعودي بصفة مؤقتة في الوظائف التي تتطلب كفايات غير متوفرة في المتقدمين السعوديين لشغل هذه الوظائف، وذلك بموجب قواعد يضعها مجلس الوزراء.

**ثانياً: السن.**

أغلب الأنظمة تضع شرط السن وتعتبره شرط أساسي ورئيسي من أجل تولي الوظيفة العامة، وفي الغالب ما تأخذ به أنظمة الخدمة المدنية المغلقة والتي تشترط أن يسمح سن الموظف بالاستمرار لفترة طويلة في العمل وذلك حتى تاريخ الإحالة للتقاعد، بينما نجد أن هذا الشرط لا تأخذ به أي من الأنظمة الخاصة بالخدمة المدنية المفتوحة التي لا تشترط السن في تولي الوظيفة العامة مثل كأميركا ومثل كندا<sup>(2)</sup>  
وبالنسبة للمنظم السعودي فقد أورد هذا الشرط ونص عليه في المادة (4) الرابعة من نظام الخدمة المدنية السعودي حيث نص على:

مع مراعاة ما تقضي به الأنظمة الأخرى يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف أن يكون:  
ب- مكملًا ثمانية عشر عامًا من العمر.

وكما هو موضح فأغلب الدول المتقدمة تضع السن محل اعتبار في تقليد الوظائف العامة وتكون في الغالب بين الثامنة عشرة والحادية والعشرون، ولعل السبب في ذلك هو أن المواطن يكون قد وصل إلى مرحلة التعليم الثانوي على الأقل وهر ملحّة الزامية أو شبه الزامية في بعض الدول المتقدمة بلا شك.

**ثالثاً: اللياقة الصحية.**

وهذا بينه المنظم السعودي نظام الخدمة المدنية السعودي الصادر بمرسوم ملكي رقم م/95 بتاريخ 15 / 9 / 1439 قد نص في المادة الرابعة منه (4) على:

1 ماهر أبو العينين، المصدر السابق، ص 115.

2 صالح محمود، المصدر السابق، ص 95.



مع مراعاة ما تقضي به الأنظمة الأخرى يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف أن يكون:  
ج-لائقاً صحياً للخدمة.

وقد اهتمت المملكة برعاية الأشخاص ذوي الإعاقة بشكل يضمن حصولهم على حقوقهم المتصلة بالإعاقة ويعزز من الخدمات المقدمة لهم، عبر توفير سبل الوقاية والرعاية والتأهيل اللازمين، إذ عملت على بناء جدار وقاية من خلال مجموعة من الإجراءات الطبية والنفسية والاجتماعية والتربوية والإعلامية والنظامية التي تهدف إلى منع الإصابة بالإعاقة أو الحد منها واكتشافها في وقت مبكر والتقليل من الآثار المترتبة عليها.

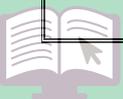
نص النظام الأساسي للحكم الذي يعد أهم وثيقة دستورية في المملكة في مادته الـ ٢٦ على أن "تحمي الدولة حقوق الإنسان وفق الشريعة الإسلامية"، والتي تعزز مفاهيم العدل والمساواة ومنع التمييز على أي أساس ومنها الإعاقة.

ومن الإطار النظامي لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ورود ما ينظم ذلك في الأنظمة ذات العلاقة والتي راعت ذوي الإعاقة مثل:

- أ- النظام الصحي
- ب- نظام الخدمة المدنية
- ت- نظام العمل
- ث- نظام الإجراءات الجزائية
- ج- نظام المرافعات الشرعية
- ح- نظام التأمينات الاجتماعية
- خ- نظام التقاعد
- د- التشريعات الدولية

كما تحرص المملكة على الالتزام بالتشريعات والاتفاقات الدولية لضمان توفير الحياة الكريمة لذوي الاحتياجات الخاصة مقارنة بالآخرين في دول أخرى، ومن أبرز هذه الاتفاقيات والمعاهدات: الاتفاقية الدولية - معاهدة مراكش والأصل أن تشريعات الخدمة المدنية في المملكة عامة، إذ لا يوجد أي تشريع يستثني الأشخاص ذوي الإعاقة من الحق في الوظيفة العامة والحصول على المرتب المساوي لمرتبات الآخرين، إلا أنه ولضمان توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة والتشجيع عليه ودعمه كان هناك بعض التشريعات والتدابير التي تمثل إطاراً قانونياً لذلك:

1-برنامج توافق: ويهدف برنامج توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة "توافق" التابع لصندوق تنمية الموارد البشرية إلى دعم وتمكين القوى العاملة من الأشخاص ذوي الإعاقة للعمل في القطاع الخاص.



2- نظام مواءمة: حيث يهدف نظام ترخيص بيئات العمل الموائمة لذوي الإعاقة "مواءمة" التابع لوزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية إلى خلق بيئة عمل آمنة ومساندة لذوي الإعاقة عن طريق تبني أفضل المعايير والممارسات في هذا المجال.

3- قادرون: مبادرة تهدف إلى دعم وتمكين أرباب العمل في جميع أنواع الأعمال بخصوص شمل الأشخاص ذوي الإعاقة كأعضاء متساوين وفعالين في القوة العاملة. كما تقدم المبادرة المحاضرات وورش العمل التعليمية والاستشارات حول بيئات العمل وخدمات التوظيف وتقوم بعمل حملات إعلامية وتوفر مصادر تعليمية كما تقوم بطباعة ونشر الأخبار الهامة.

#### رابعاً: حسن السيرة والسلوك:

من الشروط الهامة في تولي الوظائف العامة كذلك أن يتمتع المرشح بالسيرة الحسنة وبالأخلاق الحميدة، والسبب في ذلك هو كون الموظف ممثل السلطة والحارس الأمين للدولة ولمصالحها، كما أنه هو محط لنظر الجميع وأن أي تصرف شائن أو مخل يؤثر بلا شك على سمعة الإدارة التي يعمل فيها، من أجل ذلك تحرص الدول على أن تعين موظفين يتحلون بصفات الأمانة وصفات النزاهة وصفات الأخلاق والشرف<sup>(1)</sup>.

ونظام الخدمة المدنية السعودي الصادر بمرسوم ملكي رقم م/95 بتاريخ 15 / 9 / 1439 قد نص في المادة الرابعة منه (4) على:

مع مراعاة ما تقضي به الأنظمة الأخرى يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف أن يكون:

د- حسن السيرة والأخلاق

فمن غير شك وضع الوظيفة العامة وما لها من أثر على سير المرفق العام التي يرتبط مستوى أدائها وقدرة إنتاجها بالشخص القائم عليها وعلى أعمالها، يقتضي أن يكون من يتولى هذه الوظيفة حسن السمعة وطيب السيرة ونقاء السريرة ولا تحوم حوله أي شبهة تتعلق بسمعته، إضافة لذلك تحليه بصفات وبخصال تجعله موضع ثقة بالمجتمع، كما تدفع للثقة في توليه الوظيفة العامة بدون خوف من استغلاله إياه استغلالاً سيئاً، أو إشباعه لنزواته وتحقيقاً لرغباته التي لا تتصل بالصالح العام<sup>(2)</sup>.

#### خامساً: المؤهلات العلمية:

يعتبر هذا الشرط شرط معهم في بعض القوانين حيث إن المؤهل الدراسي لديها يكون من الشروط الأساسية الخاصة بتولي الوظائف وخاصة تلك التي تحتاج لمؤهل علمي، حيث أن أغلبية قوانين الخدمة المدنية تثبته، ويختلف هذا المؤهل باختلاف مستوى الوظيفة المراد إشغالها، وكذلك باختلاف مستوى المجتمعات

1 المادة 7 الفقرة 4 من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960.

2 يوسف عبد القادر، وسعد داوود الجوهري، المصدر السابق، ص 12.

ومدى تطورها، وكلما كانت من الوظائف التخصصية أو القيادية تطلب من شاغلها أن يحصل على حصوله على مؤهل علمي عال (1).

لذلك فقد نص المنظم السعودي في المادة الرابعة (4) من نظام الخدمة المدنية منه على: مع مراعاة ما تقضي به الأنظمة الأخرى يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف أن يكون: هـ - حاصلاً على المؤهلات المطلوبة للوظيفة، ويجوز لمجلس الوزراء الإعفاء من هذا الشرط. ويلاحظ هنا أن المنظم السعودي جعل هذا الشرط جوازي فيجوز الاعفاء منه.

#### سادساً: شرط إنهاء الخدمة العسكرية:

أوجدت دول عديدة أن شرط خدمة العلم أو الخدمة العسكرية الإلزامية شرط مهم بحيث لا يوظف الموظف الذكر في الوظيفة إلا بعد إنهاء الخدمة العسكرية الإلزامية، وهذا الشرط لا تطبقه إلا الدول التي تأخذ بنظام التجنيد الإلزامي مثل العراق في السابق ومصر (2)، حيث نصت المادة 27 من قانون الخدمة العسكرية الصادر برقم 65 لعام 1969 على عدم توظيف أي عراقي من الذكور إلا بعد إكماله التاسعة عشر من عمره، إلا إذا كان قد أكمل الخدمة الإلزامية أو كان مستثنى أو مؤجلاً أو معفي منها (3). والمنظم السعودي فإن التجنيد لديه ليس إلزامي بالتالي فلا وجود لهذا الشرط في نظام الخدمة المدنية السعودي.

#### سابعاً: الجنس:

وهذا الشرط يعتمد على القيم والعادات الموجودة في المجتمع، والتي في الغالب يفضل فيها الرجال على النساء، كما أنه يعتمد على طبيعة الوظائف التي تعتمد على الرجال بسبب تركيبهم الفيسيولوجي أو التفرغ والحرية الواسعة في التنقل وفي السفر، وعلى هذا الأساس فإنه لا يجوز للمرأة أن تتولى هذه الوظائف، لذا لا يمكن أن يعتبر بأنه تمييز لجنس دون الآخر ولم نجد للمنظم السعودي في نظام الخدمة المدنية نص على هذا الشرط بشكل صريح فقد اعتبرها من الشروط التي تضيق فرص التقدم لأشغال الوظيفة العامة أمام المواطنين لاعتبارات غير موضوعية ونادراً ما ترد في القوانين إنما قد يشترط وجودها تبعاً لنوع الوظيفة التي قد تعتمد على جنس معين وفقاً لطبيعتها (4).

1 فوزي حبيش، المصدر السابق، ص 68.

2 فوزي حبيش، المصدر السابق، ص 69.

3 يوسف إلياس، المصدر السابق، صفحة 50.

4 يوسف سعد الله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الجزء الخامس، الكتاب الأول، 2004، ص 326.

ومما ينبغي أن يلاحظ أن المنظم السعودي في نظام الخدمة المدنية وبالتحديد في المادة الرابعة وهي المادة التي حددت الشروط الواجب توافرها لشغل الوظيفة العامة شرطين إضافيين عن غيره من الأنظمة وهي وردت في المادة الرابعة من نظام الخدمة المدنية فقرة (و)، وفقرة (ز)، وتنص على كون المرشح: و- غير محكوم عليه بحد شرعي، أو بالقصاص، أو بعقوبة السجن لمدة تزيد على سنة أو بالإدانة والعقوبة في أي من الجرائم الآتية: الرشوة، والتزوير، والاختلاس، وتهريب المخدرات أو المسكرات أو ترويجها أو المتاجرة فيها، أو كان محكوم عليه ومضت سنة على الأقل على انتهاء تنفيذ العقوبة أو الإعفاء منها. ز- غير مفصول من خدمة الدولة لأسباب تأديبية، أو كان مفصولاً ومضت سنة على الأقل من تاريخ الفصل.

## المطلب الثاني

### ضمانات الموظف العام حال التعيين

#### أولاً: الصلاحية أساس الاختيار

الأساس الذي كان يتم تعيين الموظف بناء عليه فكان له وسائل كثيرة لعل من أهمها المعرفة السابقة بين القائم بالاختيار والتعيين وبين من يقع عليه هذا الاختيار، وكذلك من هذه الوسائل أن يقوم بالاستعلام عنه لدى ذوي الخبرة والموثوقية ومجموع هذه الأشياء هي معيار الصلاحية في الشريعة الإسلامية.

#### أولاً: المعرفة السابقة:

وهذه أقرب الوسائل التي تعتبر أساس في الاختيار للموظفين، فإذا ما كان ولي الأمر أو من يفوض إليه الاختيار يعرف الشخص المراد توليته للوظيفة العامة مغرفة شخصية، فإن ذلك بلا شك هو أدنى أن يكون مدخلاً إلى معرفة مدى استيفائه للشروط الخلقية الشخصية والموضوعية اللازم توافرها فيه بما يلائم الوظيفة العامة ذاتها، وهذا هو الأساس الذي كان متوافقاً للنبي مع علي بن أبي طالب لما ولاه القضاء في اليمن ولم يختبره في أمر القضاء<sup>(1)</sup>، وكما فعل أبو بكر حين قلد ولاية القضاء لعمر بن الخطاب، وولاية المال لأبي عبيدة بن الجراح<sup>(2)</sup>.

#### ثانياً: الاستعلام:

ربما كان ولي الأمر أو من ينوب عنه في اختيار الموظفين العموميين على غير معرفة بالشخص المطلوب اختياره للوظيفة، أو لم يكن على قدر من المعرفة بالشخص المطلوب اختياره للوظيفة، أو لم يكن له قدر من المعرفة به يتيح له الوثوق من مدى كفاءته وصلاحيته للوظيفة العامة وواجباتها، فهنا يلجأ إلى أهل الخبرة وذوي الثقة مستعلمًا عنه، فإن وقف منهم على خبرة فاستبان له صلاحيته للوظيفة العامة ولاه إياها.

1 محمد. أدب القاضي، الماوردي، (175/1).

2 تاريخ الطبري، (226/3).

وهذه الوسيلة قد اتبعها الفاروق عمر بن الخطاب رضي الله عنه لما أراد أن يختار عاملاً يسند إليه أحد الأعمال فجمع مجموعة من الصحابة ممن يمتازون بالخبرة والدراية، وقال: اشيروا علي ودلوني على رجل أستعمله على أمر قد ذهني، فقالوا له: ما عندك؟ فقال أريد رجلاً إذا كان في القوم وليس أميرهم كان كأنه أميرهم، وإذا كان أميرهم كان كأنه رجل منهم، فقالوا له: ما نعرف هذه الصفة إلا في الربيع بن زيادة الحارثي، فقال لهم، صدقتم، ثم ولاء العمل<sup>(1)</sup>.

وعلى خطى جده الفاروق سار عمر بن عبد العزيز الخليفة العادل، فقد أعوزه رجل يوليه خراسان، فقال لأصحابه: أبلغوني رجلاً صدوقاً أسأله عن خراسان ف قيل له: أبو مجلز لاحق بن حميد، فكتب إليه، فلما جاء قال له عمر أخبرني عن عبد الرحمن بن عبد الله القشيري، قال: يكافئ الأكفاء ويعادي الأعداء، وهو أمير يفعل ما يشاء، ويقدم إن وجد من يساعده، فقال أخبرني عن عبد الرحمن بن نعيم، قال ضعيف لين يحب العافية وتأتي له، قال: الذي يحب العافية وتأتي له أحب إلي فولاه الصلاة والحرب، وولى عبد الرحمن القشيري الخراج<sup>(2)</sup>.

وبهاذين السبيلين في انتقاء الموظفين العموميين كان اختيار الأصلح للوظيفة العامة أدنى إلى التحقق في نهج الإدارة الإسلامية، ومتى وقف ولي الأمر من خلال هاتين الوسيلتين أو إحداهما على من كفاء للوظيفة العامة، فإنه يقوم بتوليته وتعيينه فيها.

وعلى ذلك فالقاعدة الإسلامية العامة في اختيار من يتولى الوظائف العامة على اختلاف درجاتها تقضي بتولي الأصلح والأجدر الذي تتوفر فيه صفتي القوة والأمانة.

فيجب أن توكل القيادة إلى من يتمتع بالأمانة والكفاءة في قيامه بمهام العمل المؤكول إليه والتي دلت عليها مجموعة من النصوص الشرعية<sup>(3)</sup>.

قال تعالى: "قالت إحداها يا أبت استأجره إن خير من استأجرت القوي الأمين" القصص: الآية 26.

وقال تعالى: "إنه لقول رسول كريم، ذي قوة عند ذي العرش مكين، مطاع ثم أمين" التكويد: الآية 21.

وقوله عز وجل: "قال اجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم" يوسف: الآية 55.

كما أن النبي صلى الله عليه وسلم لما فتح مكة وتسلم مفاتيح الكعبة من بني شيبه طلبها منه العباس عمه ليجمع له بين سقاية الحاج وسدانة البيت، فأنزل الله تعالى الآية: "إن الله يأمركن أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها" النساء: الآية 57، وعلى ذلك فقد وجب على ولي الأمر أن يولي على كل عمل من أعمال المسلمين أصلح من يجده لذلك العمل.

1 رواه بن الأثير في أسد الغابة، (255/2)، والذهبي في تاريخ الإسلام، (104/4).

2 رواه الطبري في تاريخه، (561/6).

3 عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، دراسة لنظرية الدولة، ط.1، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 329

وفي هذا الصدد يقول الإمام بن تيمية: "يجب على كل من ولي شيئاً من أمر المسلمين أن يستعمل فيما تحت يده في كل موضع أصلح من يقلد عليه فإن كانت الحاجة في الولاية إلى الأمانة أشد قدم الأمين، مثل حفظ الأموال ونموها، فإما استخراجها وحفظها فلا بد فيه من قوة وأمانة فيولي عليها شاد قوي يستخرجها بقوته وكاتب أمين يحفظها بخبرته وأمانته، وكذلك في إمارة الحرب إذا أمر الأمير بمشاورة أولى العلم والدين جمع بين المصلحتين وهكذا في سائر الولايات (1).

ومن خلال ما سبق فإنه يجب أن يتم اختيار المرشح لتقلد وظيفة ما على أساس معيار القوة والأمانة فأينما وجد القوي الأمين وجب اختياره ولزم توظيفه حتى تكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة والأموال بالأمناء محفوظة.

وعلى هذا فإن معيار الصلاحية يشمل أمرين كل منهما يجمع طائفة من الصفات تكون دليلاً على صلاحية وجدارة من يتولى الوظيفة سواء ما تعلق بالجوانب المادية أو المعنوية وهذا يمكن بيانه في المطلب الثاني. وعلى ذلك فإن معيار الصلاحية يشمل أمرين كل منهما يجمع طائفة من الصفات التي تكون دليلاً على صلاحية وجدارة من يتولى الوظيفة سواء ما تعلق بالجوانب المادية أو المعنوية وهذا يتلخص في:

- الصلاحية المادية: وتتحدد معالم القوة في الفكر الإسلامي بأمرين:
- القوة المادية: وهذه تستلزم أول الأمر قدرة صحية تمكن صاحبها من القيام بالواجب الوظيفي الذي ينعقد عليه تحقيق مصالح الناس وهي لا تتحقق إلا بأمرين، هي:
- السلامة الجسدية كالسلامة من الأمراض وسلامة الأعضاء وسلامة الحواس والسلامة العقلية فلا بد أن يكون فظن وأن يكون حسن السيرة وحسن السمعة، وعلى ذلك فمن شروط الصلاحية لتقليد الإمارة أو الوزارة يشترط أن يكون ذكياً قطعاً حتى لا تدلس عليه الأمور فتشتبه ولا تموه فتلتبس فلا يصح مع اشتباهها عزم ولا يصح مع التباسها حزم.

### ثانياً: القوة.

وهذه يقصد بها أن يتمتع المترشح لوظيفة ما بمستوى علمي، وفني، وثقافي، يتماشى وطبيعة الوظيفة التي يريدها وهذا ما يطلق عليه في النظام الإسلامي بالقوة في جانبها المعنوي أو الصلاحية المهنية، فهي صفة جامعة لمجموعة شروط تتجسد بأمرين أساسيين: هما الصلاحية العلمية والكفاءة الخلقية.

### الصلاحية العلمية:

يتطلب أن يتوفر في المرشح القدر الكافي من العلم الذي يؤهله للقيام بالأعباء الوظيفية ترتبط بطبيعته بنوع الوظيفة المراد توليها، والاختصاص العالية تتطلب درجة كبيرة من العلم تحيط بكل الاختصاصات التي تشملها الوظيفة فوظيفة الحاكم أو الوزير متعددة الاختصاصات تستلزم فيمن يشغلها الإمام مجموعة من

1 بن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، ط.1، 1983، دار الأفق، الجديدة، بيروت، ص19

العلوم تتنوع بين الدينية والعسكرية، والإدارية والسياسية، وأما في الوظائف ذات الاختصاص المحدود فإنه يكفي فيها صلاحية علمية تدخل في نطاق الاختصاص فقط.

والخبرة العلمية فهي القدرة الفائقة في التخصص التي تنجم عن طول الممارسة والتي تقتزن بالفروقات الفردية والموهبة الذاتية، وعلى هذا فهي تعتبر معيار للمفاضلة بين الأفراد الأكفاء عند تعددهم أم عند تطلب الوظيفة درجة من المهارة عالية.

وقد وجد لهذه القاعدة تطبيقات في عهد النبوة حيث عهد إلى عمر بن العاص قيادة سرية الساحل وفيها عمر وأبو بكر كما سار على هذا النهج خليفة رسول الله ﷺ حيث أقر قيادة خالد للجيش بدل أبو عبيدة، فقد يكون الرجل حسن السيرة قوي الإيمان لكنه قد لا يحمل من المؤهلات التي تجعله قادرًا على أداء الأعباء الوظيفية ففي هذه الحالة وجب تخير الأمثل أي الأصلح من الموجود لكل وظيفية. فالخليفة أبوبكر يجلب الصحابي أبا عبيدة إجلالًا عظيمًا لمكانته وسبقه في الإسلام غير أن الملحمة ملحمة تقتضي العبقرية العسكرية فعين خالدًا لها.

ويعبر الفاروق عن هذا المبدأ فيقول: "إني لأتخرج أن استعمل الرجل وأنا أجد أقوى منه"<sup>(1)</sup>.

وعلى هذا الوضع تم وضع نظام وإطار تذكر فيه شروط التوظيف يسمح فيها للراغبين بتقديم طلباتهم وعلى المسؤولين فحصها وجمع ما يستدل به على صلاحيتهم وكفاءتهم مجردة غير متحيزة في الوقت الذي أصبح فيه المؤهل العلمي هو السبيل لتولي الوظائف العامة<sup>(2)</sup>.

#### ثانيًا: الكفاءة الخلقية:

من أهم شروط تولي الوظائف العامة في النظام الإسلامي أن يتحلى الشخص بصفات تجعله محل ثقة الناس يعبر عنها بالكفاءة المادية، وهما وجهان لعملة واحدة فالقوة بلا أمانة فجور وطغيان، والأمانة بلا قوة ضعف وخذلان.

فالوظيفة العامة في الإسلام رسالة غايتها تحقيق مصالح العباد، فهي أمانة ومسئوليته في عنق صاحبها، فلأمانة جانبان يرتبطان فيما بينهما ارتباطاً عضوياً لأدائها، يتصل الجانب الأول بأولى الأمر ويتصل الثاني بالقائمين عليها من المكلفين.

فتقوم مسؤولية أولى الأمر على وجوب التحري والبحث عن الأصلح واختياره، لأن من معاني الأمانة وضع الشيء المناسب في المكان المناسب، فلا تستند وظيفة إلا لمستحقها وفق الشروط المعتبرة.

1 محمد سعد منيع الزهري، كتاب الطبقات الكبير، مكتبة الخانجي، القاهرة، 2001، ج3، ص284

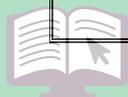
2 علي الصلابي، سيرة أمير المؤمنين علي بن أبي طالب، الطبعة الجديدة، مكتبة الصحابة، 2004م، ص495

يقول الإمام الماوردي في هذا الصدد وهو يتكلم عن واجبات الخليفة فيقول: "استكفاء الأمناء وتقليد النصحاء فيما يفوضه إليه من الأعمال ويكله إليهم من الأموال، لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة والأموال بالأمانة محفوظة....." (1).

وعلى ذلك فإن إسناد الوظيفة للأصلح والأكفاء يجعلها بعيدة عن الأهواء.

---

1 الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، ص 23



## المبحث الثالث

## ضمانات تأديب الموظف العام

## المطلب الأول

## ضمانات تأديب الموظف في مرحلتي التحقيق

ضمانات تأديب الموظف في مرحلة التحقيق:

يستوجب على الإدارة أن توفر للموظف ضمانات محددة قبل الشروع بإجراءات التحقيق، كما يتعين عليها التقيد بضمانات معاصرة لمجريات التحقيق، كما أن ثمة ضمانات تتوارد تباعا إذا ما تم الانتهاء من التحقيق تسمى ضمانات لاحقة على إجراء التحقيق وهذا ما سنوضحه من خلال التقسيم الآتي:

الضمانات السابقة على إجراء التحقيق:

تتمثل هذه الضمانات بالفصل بين جهة الاتهام وجهة وضمانة تتعلق بتكافؤ درجة المحقق مع درجة الموظف المتهم، وأخرى مرتبطة بمفهوم التنحي عن التحقيق في حالات معينة، وأخيرا ضمانات تبليغ الموظف أصوليا ومواجهته بالتهمة المنسوبة إليه.

## 1. الفصل بين جهة التحقيق وجهة الاتهام (1):

لم يتطرق نظام تأديب الموظفين السعودي إلى هذه الضمانة التي تشكل مدخلا أساسيا لنزاهة إجراءات التحقيق بشكل صريح مع أن المادة (5) من نظام تأديب الموظفين قد ألمحت إلى ذلك بقولها (إجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها الرقابة وفيما يحال إليها من الوزراء والمختصين أو من أي جهة رسمية مختصة)، ويمكن الإشارة إلى أنه مع عدم النص على تلك الضمانة صراحة فإنه لا يوجد ما يمنع الأخذ بها باعتبارها من القواعد التي تحكم إجراءات التحقيق والتي تكفل عدم تكوين انطباع مسبق أو تبني حكم معين قبل البدء بإجراءات التحقيق مما يخل بشكل جوهري بحيادية المحقق. فمن يتهم لا يحقق وإنما يكتفي بتقديم الأدلة للمحقق عند وقوع المخالفة ويقوم المحقق بوزنها وتقييمها وجمع المعلومات الصحيحة من مصادرها دون التقيد بأدلة الاتهام التي غالبا ما تنجم عن عمل المفتشين في دوائر المتابعة الإدارية.

## 2. تكافؤ درجة المحقق مع درجة الموظف المحال إلى التحقيق:

تعد هذه الضمانة -من وجهة نظري- ضمانة أساسية رغم عدم الإشارة إليها في نظام تأديب الموظفين ومن المسوغات التي تساق في تكريس هذه الضمانة يحتاج إلى من يقدر مركزه الوظيفي عند إجراء التحقيق معه ويتفهم طبيعة العمل الذي يمارسه ويتمتع بالخبرة الكافية التي تمكنه من إجراء تحقيق ناجح فالندية في الدرجة

1 حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 1986/11/23، المجموعة س. 14. ق. ص 17.

الوظيفية بين المحقق والموظف تفضي إلى تفاعل معقول وقدر من الإلمام والتبصر بالمخالفة التي ارتكبت من ذلك الموظف وتعكس احتراماً لمكانة الموظف المتهم<sup>(1)</sup>.

ثانياً: اعلام الموظف بما هو منسوب اليه:

يتعين على المحقق أن يحيط الموظف المتهم بالتهمة أو المخالفة التي ارتكبتها، كما ينبغي أن تكون صيغة الاتهام واضحة ومحددة وعلى وقائع معينة ولا يجوز إخفاء التهمة عن الموظف تحت أي ذريعة وهذه الضمانة صراحة من باب الوجوب لا التخيير<sup>(2)</sup>.

1. إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه، بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهمة الموجهة إليه. ومن الجدير بالذكر أن الفقه الإداري أورد هذه الضمانة بمرحلة يسمونها (ضمانة المواجهة) والتي تقوم على عنصرين، الأول إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، والثاني حق الاطلاع على الملف أثناء عملية التحقيق مما يمكن الموظف من حق الدفاع عن نفسه

#### الضمانات المعاصرة للتحقيق:

يمكن تقسيم هذه الضمانات إلى ضمانات دفاعية وضمادات أخرى، ويتعين على المحقق أن يراعيها باعتبار أنها تشكل الوعاء القانوني لمجريات التحقيق، وتعد هذه المرحلة من أهم المراحل المؤثرة في التحقيق باعتبار أن ما يسفر عنها سيكون الأثر الكبير في الإحالة وتحديد براءة الموظف من إدانته تأديبياً بقرار أو بحكم من القضاء.

أولاً: حق الدفاع:

لا ريب أن حق الدفاع يعد ركيزة أساسية وضمانة جوهرية يترتب على الإخلال بها بطلان التحقيق<sup>(3)</sup>، وفي هذا الشأن قضى ديوان المظالم في باكورة أحكامه إن من الضمانات الجوهرية التي يجب مراعاتها في التحقيق الإداري المواجهة، وذلك بإيقاف المتهم على حقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه ويلزم حتى تؤدي مواجهة الموظف بالتهمة غايتها - كضمانة أساسية له - أن تتم على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته حتى يكون على بينة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه<sup>(4)</sup>.

1 عبد الفتاح عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة 1978 ص 371

2 عمرو بركات، الوقف الاحتياطي: دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية لسنة 26، العدد 2 ديسمبر 1984، ص 254 وما بعدها.

3 عبد الوهاب البنداري: الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي 2006، ص 89-92.

4 حكم ديوان المظالم رقم 86/29 لعام 1400 هـ في القضية رقم 1/336/ق لعام 1400 منشور في مجموعة المبادئ العامة، ص 323.

**الضمانات الدفاعية:**

حق الاطلاع على أوراق التحقيق:

يعد حق الاطلاع على الملف التحقيقي من أول الإجراءات التي يتعين على المحقق مراعاتها، فمن حق الموظف المتهم أن يطلع على كافة الأوراق المتصلة بقضيته وأن يقرأ ما فيها تمهيدا للرد عليها، ولا يجوز للإدارة أن تحجب عن الموظف المتهم أية أوراق يجوزها ترتبط بالتهمة الموجهة للموظف، إذ إن تمكين المتهم من الاطلاع على الأوراق يمكنه من درء التهمة الموجهة إليه والقول بخلاف ذلك يعد افتئاتا من مبدأ حق الدفاع المكفول نظاما، وتتجلى الحكمة من منح الحق للموظف تمكينه من تحديد موقفه وإعداد دفوعه. وهذا ما سار عليه قضاء ديوان المظالم بقوله: (توقيع الجزاء التأديبي على الموظف دون إجراء تحقيق معه وسماعه دفاعه يصم القرار بمخالفة النظام مما يوجب إلغائه<sup>(1)</sup>)، إلا أن اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق قد نصت المادة الخامسة عشرة على أنه (لا يجوز الاطلاع على محاضر التحقيق إلا بعد إحالتها لهيئة التأديب وبمعرفة وتسليخ من المعاملات المحالة لهيئة التأديب الأوراق المتعلقة بمصادر الإخباريات والكاشفة عن أشخاص جهاز الرقابة).

**تقديم الدفوع ومناقشة الشهود:**

يعد هذا الحق من الضمانات التي يجب أن يحاط بها الملاحق تأديبيا والتي تملئها المبادئ العامة للقانون ولصون هذا الحق وعدم إهداره من قبل الإدارة والتي إن فعلت يكون إجراؤها عرضة للبطلان، وامتنالا لهذا يتوجب على التحقيق السماح للموظف المنسوب إليه المخالفة بموجب هذا الحق تقديم جميع الدفوع المشروعة التي يحتاجها لنفي المخالفة المنسوبة إليه كالاقتراضات واستدعائه لشهوده وتقديم أي سندات أو أوراق أو ما شابهها على أن تتعلق بواقعة المخالفة، وعلى التحقيق تضمينها بملف القضية، وله مناقشة شهود القضية سواء شهود النفي أم شهود الإثبات<sup>(2)</sup>، ومن الجدير ذكره بأن نظام تأديب الموظفين واللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق لم تتناول بشكل تفصيلي أوجه الدفاع والاستماع للشهود وكيفية الاستجواب إلا على نحو عرضي في المادة 35 من نظام تأديب الموظفين والتي نصت على أنه (لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به).

1 حكم ديوان المظالم رقم 161/ت/2/1412 هـ القضاء الإداري في خمس سنوات، مرجع سابق ص 267.

2 مُجَدِّ مختار عثمان: الجريمة التأديبية، بين القانون الإداري والإدارة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، 1976، ص 426 وما بعدها.

## الضمانات الأخرى:

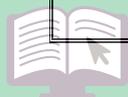
## 1. توثيق التحقيق:

يعد التوثيق من الضمانات الشكلية الواجب كفالتها للموظف المحال إلى لجنة التحقيق، ويقصد هنا بالتوثيق ، هو تحرير الإجراءات التحقيقية في محاضر رسمية، حيث فرض نظام تأديب الموظفين في المادة الحادية عشرة (يكون التحقيق كتابة ويثبت في محضر أو محاضر مسلسلة يبين فيها تاريخ ومكان وساعة افتتاحه وتمامه وتذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع من تولى التحقيق ولا يجوز الشطب أو التعديل في أوراق محاضر التحقيق، وكذلك نظمت المادة العاشرة من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق كتابة محاضر التحقيق بقولها: يتولى المحقق أو كاتب التحقيق إن وجد تحرير محاضر الاستجواب ولا يجوز للمأخوذ أقواله كتابة إجاباته بنفسه على أن له أن يقدم مذكرة بخطه وكذلك الإقرارات التي تصدر عنه في أوراق مستقلة ويجب توقيع المحقق وكاتب التحقيق على كل صفحة من صفحات التحقيق ويوقع المأخوذ أقواله على كل إجابة له. ولا شك بأن كتابة التحقيق وتوثيقه أدعى لحفظ أقوال المتهم وتدوين سير إجراءات التحقيق بشكل أصولي، كما أن توثيق إجراءات التحقيق وتدوين إفادات الشهود يسهل عملية الإثبات على كل أطراف الدعوى التأديبية كما يمكن المحامي والقاضي من مدى سلامة الإجراءات المتبعة في التحقيق من الناحية النظامية، ومن ثم عدم الالتفات إلى الإجراءات التي شابها عيب معين يمنع من الأخذ بها والبناء عليها في التحقيق<sup>(1)</sup>.

## 2. رفع تقرير مفصل بملخص التحقيق:

بعد أن تنهي لجنة التحقيق إجراءات التحقيق تعمل على رفع تقرير يتضمن النتائج التي توصلت إليها هذه اللجنة مشفوعاً بتوصياتها للمرجع الإداري المختص الذي كلفها بالتحقيق، حيث نص نظام تأديب الموظفين في المادة 39 على أنه (تبلغ هيئة الرقابة والتحقيق وديوان الموظفين العام وديوان المراقبة العامة في جميع الأحوال بالقرار الصادر من الوزير بالعقوبة فور صدور القرار، فإن لم يكن القرار صادراً بالتطبيق للمادة (38) تعين أن يرسل هيئة الرقابة والتحقيق مع القرار صور من جميع أوراق التحقيق، وللهيئة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمها للقرار وصور أوراق التحقيق، إذا رأت أن المخالفة الصادر في شأنها القرار تستوجب الفصل أن تبلغ الوزير بذلك وتباشر التحقيق في القضية).

1 يسري لبيب حبيب: نظرية الخطأ التأديبي: رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1990، ص 75 وما بعدها.



## المطلب الثاني

## ضمانات تأديب الموظف في مرحلة المحاكمة

## أولاً: حق طلب الرد:

يعد هذا الحق من أهم الضمانات التي حصن بها المشرع الموظف المحال إلى التأديب ليضمن له محاكمة عادلة ونزيهة لا تشوبها أية اعتبارات قد تؤثر على مجرى سير الأمور بعدالة وبهذا الحق يستطيع الموظف الاعتراض على الهيئة المشككة للنظر في الدعوى التأديبية أو أي عضو فيه شريطة أن يكون طلب الرد مستندا إلى أسباب وجيهة ومعتبرة ، وأن يكون قبل البدء بإجراءات المحاكمة، حيث نصت قواعد المرافعات أمام الديوان في المادة الخامسة والعشرين على هذا الحق بقولها (للمتهم ولأي من ذوي الشأن أن يطلب رد أي عضو من أعضاء الدائرة إذا كان هناك سبب يوجب الرد، ويوقف النظر في الدعوى إثر تقديم الطلب وحتى البت فيه ويفصل رئيس الديوان في هذا الطلب ويكون قراره نهائيا، ولعضو الدائرة إذا قامت لديه أسباب يستشعر منها الحرج من نظر الدعوى أن يعرض أمر تنحيه عن النظر فيها على رئيس الديوان للفصل فيه.

ثانيا: ضمانات تتصل بالمحاكمة ذاتها:

بعد إحالة الدعوى التأديبية بكافة محتوياتها إلى ديوان المظالم، والشروع بالتحقيق مع الموظف المحال عليها يجب أن تراعي جميع الضمانات الآتية:

## 1. حق التبليغ:

يتعين على الدائرة التي ستنظر في الدعوى التأديبية في حال تحديدها لموعد الجلسة أن يبلغ الموظف المراد تأديبه بذلك الموعد، ولم تفصل المادة التاسعة عشرة من قواعد المرافعات كيفية التبليغ وإنما اكتفت بالقول: (إذا لم يحضر المتهم في الدعوى التأديبية بعد إبلاغه إبلاغا صحيحا فعلى الدائرة أن تمضي في إجراءات المحاكمة) ومن ثم فإننا نحيل إلى المادة 43 من قواعد المرافعات والتي فصلت كيفية التبليغ، حيث نصت (تتم الإخطارات المنصوص عليها في هذه القواعد على الوجه الآتي : أ - تسلم الإخطارات إلى الشخص نفسه أينما وجد وإلا فتسلم إلى من يوجد معه في محل إقامته من الساكنين معه وفي الفقرة (5) أشارت بأنه إذا تعذر تسليم الإخطارات فتسلم إلى العمدة وإذا تعذر معرفة محل إقامة المتهم أو عنوانه داخل المملكة فيبلغ بواسطة النشر في الجريدة الرسمية)<sup>(1)</sup>.

## 2. التوثيق:

نصت المادة الحادية والعشرون من قواعد المرافعات بأن (يجرر أمين سر الدائرة محضر الجلسة تحت إشراف رئيس الدائرة على أن يبين في المحضر أسماء أعضاء الدائرة الذين حضروا الجلسة وزمان ومكان انعقادها

1 المادة 43 من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم

والحاضرين من الخصوم ووكلائهم والمتهمين ويبين كذلك جميع الإجراءات التي تتم في الجلسة والشهادات التي تسمع فيها وأقوال أطراف الدعوى وطلباتهم وملخص دفاعهم ويوقع المحضر من أعضاء الدائرة وأمين سرها ومن أطراف الدعوى).

### 3. حق تقديم الدفوع:

ورد هذا الحق للموظف مرتين الأولى أمام التحقيق والثانية أمام الدائرة التأديبية في الديوان وقد سبق بيان ذلك ويعد هذا زيادة في حرص المشرع لضمان حقوق الموظفين ومنحهم فرصة أخرى لتقديم دفوعهم، ولا تختلف حيثيات حق تقديم الدفوع أمام الدائرة التأديبية عن تلك المذكورة أمام لجان التحقيق وتلافياً للتكرار سنقتصر في هذا المقام على ما أورده آنفاً.



**خاتمة** وبها نتائج وتوصيات.

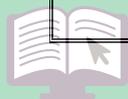
مما تقدم بيانه من عرض للضمانات التي يتمتع بها الموظف في مراحل التعيين والتأديب نلمس جملة من النتائج، أهمها:

- حرص نظام تأديب الموظفين على تحصين حقوق الموظف ضد أي مساس غير مشروع من قبل سلطات التأديب.
- ضمانات التعيين والتأديب ترسي مبادئ العدالة والشفافية والنزاهة، وتعتبر مبعث لطمأنينة الموظف مما يجعله يقدم على القيام بواجباته الوظيفية براحة، وشعوره بأن القانون نصير عدل له ضد أي جور أو تعد.
- كما أن الضمانات التي أرساها ديوان المظالم أثناء محاكمة الموظف تؤكد حرصه على مبدأ سلامة الإجراءات التأديبية صونا للعدالة وضمانة لإنصاف الموظف من احتمال تعسف الإدارة.

**التوصيات:**

يوجد نقص في الإجراءات المنظمة لكيفية إيقاع العقوبة مما يفتح بابا واسعا للإخلال بالضمانات المقررة للموظف المحال للتحقيق مما يستدعي ضرورة المطالبة وكذا حال التعيين بإيجاد نظام تأديبي شامل ومتكامل يراعى فيه التطور التشريعي والتغير الجوهري على البيئة الإدارية والوظيفية في المملكة بما يكفل السرعة والفاعلية في إيقاع العقوبة التأديبية وتوفير الضمانات اللازمة لعدالة العقوبة الموقعة على الموظف.

كما أنه قد آن الأوان لأن يتم تعديل نظام تأديب الموظفين بما يتلاءم مع المستجدات التي طرأت على الأجهزة الإدارية في المملكة خلال أربعة عقود مضت من عمر نظام التأديب الحالي وأن يتم التعديل بما يتلاءم مع التطور الهائل في عالم الإدارة العامة والقانون.



## المراجع:

1. علي شفيق علي صالح، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية مقارنة، معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، 1422هـ، 2002م
2. عدنان عمرو، شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998م، إصدار مؤسسة الحق، لسنة 1999م
3. موسى شحاته، القانون الإداري منشورات جامعة القدس المفتوحة، الطبعة الأولى، لسنة 1996م
4. علي حمود القيس، الوجيز في القانون الإداري، إصدار دار وائل للنشر السريع الجامعة الأردنية، ط.أ سنة 1998
5. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي القاهرة، ط7، سنة 1975م، ص 239
6. شاب توما منصور، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الأول، بغداد، سنة (1970م - 1971م)
7. خالد سمارة الزغي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثالثة، 1993
8. فوزي حبش، الوظيفة العامة و إدارة شئون الموظفين، المطبعة البولسية جونية، لبنان، ص 713 (عن حكم المحكمة في قضية رقم 983 لسنة 1969 تاريخ 19/5/1969).
9. حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 19/11/1957 في القضية رقم 684 لسنة 2 ق عليا، مجموعة مبادئ السنة الثالثة، المبدأ رقم 20
10. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني / منشورات جامعة ناصر، 1992
11. أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004
12. انتصار زين العابدين شهباز، أخلاقيات الوظيفة العامة في الإسلام، مركز الدراسات التربوية والأبحاث النفسية، جامعة بغداد، 2017م
13. يوسف عبد القادر العبيدي وآخرون، مجموعة قوانين الخدمة والملاك والانضباط، مطبعة الإرشاد بغداد، الطبعة الأولى، 1983م
14. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، 1998م - 2007م
15. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، 1967
16. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، دراسة لنظرية الدولة، ط.1، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 329
17. بن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، ط.1، 1983، دار الأفاق، الجديدة، بيروت، ص 19
18. محمد سعد منيع الزهري، كتاب الطبقات الكبير، مكتبة الخانجي، القاهرة، 2001، ج 3
19. علي الصلاحي، سيرة أمير المؤمنين علي بن أبي طالب، الطبعة الجديدة، مكتبة الصحابة، 2004م
20. حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 23/11/1986، المجموعة س. 14 ق.
21. عبد الفتاح عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة
22. عمرو بركات، الوقف الاحتياطي: دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية لسنة 26، العدد 2 ديسمبر 1984
23. عبد الوهاب البنداري: الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي 2006، ص 89-92.
24. يسري لبيب حبيب: نظرية الخطأ التأديبي: رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1990