دور أنظمة الخدمة المدنية والجزائية في مكافحة الفساد الإداري بالمملكة العربية السعودية

د .محمد سمير محمد جمعة

دكتوراه القانون العام

كلية الحقوق – جامعة المنصورة أستاذ القانون العام المساعد

مقدمة

موضوع البحث وأهميته: -

إن ظاهرة الفساد الإداري تعد من أخطر الظواهر التي تواجهها الدول، فهي ظاهرة قديمة وجدت مع وجود المجتمعات والأنظمة السياسية التي تحكم هذه المجتمعات عبر التاريخ ، ولا تقتصر ظاهرة الفساد الإداري على دولة ما أو مجموعة دول، وتختلف مظاهر الفساد الاداري في حجمها ودرجتها من مجتمع لآخر.

وعلى الرغم من أن الأسباب الرئيسة لظهور الفساد وانتشا ره متشابهة في غالبية الدول التي تعاني منه إلا أنه يمكن ملاحظة اختلافا في تفسير ظاهرة الفساد من بلد لآخر وفقا لاختلاف الثقافات والقيم السائدة التي تنبع من الدين والعادات والتقاليد المتوارثة الموجودة داخل كل مجتمع، وتبعا لاختلاف تأثيرها سواء كانت هذه التأثيرات سياسية تتعلق بنظام الحكم في الدولة ، أو اقتصادية تتعلق بالجوانب التجارية والمالية أو اجتماعية تتعلق بطبيعة العلاقات بين أفراد المجتمع وفئاته.[1]

إن الدافع من وراء الفساد الإداري والمالي هو التربح وجمع المال، وقد أدى تعقد وتشابك المعاملات وزيادة التصارع على جمع المال كوسيلة لتحسين المستوى المعيشي في العصر الراهن إلى تدني الوازع الديني والأخلاقي ، ولجوء بعض الموظفين العامين إلى تصرفات إدارية فاسدة للتربح واستغلال وظائفهم بصورة غير مشروعة ، مما يؤدي إلى إهدار المال العام .

١ - صلاح الدين فهمي محمود. الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية. المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، (١٤١٤هـ)، ص٤١.

والسياسات التي تنتهجها الدول التي تهدف إلى مواجهة الفساد والتصدي له من الممكن أن تتوجه إلى التأثير على السلوك من خلال العقوبات ومجالات التوعية واجراءات ونهج تسير عليه كل مؤسسة.[١]

وقد حرصت القوانين بصفة عامة والأنظمة السعودية بصفة خاصة على مكافحة الفساد الإداري والمالي، والمملكة العربية السعودية استخدمت أساليب متنوعة لمكافحة الفساد من ناحية سن الأنظمة والقوانين ، وتفعيل الدور الرقابي للهيئات التشريعية والرقابية ، وتفعيل العقوبات الخاصة بعمليات الفساد كأحد الوسائل الهامة لمكافحة الفساد[٢]، واشتمال الأنظمة المتعلقة بمكافحة التزوير والرشوة واختلاس المال العام ونظام الخدمة المدنية ونظام تأديب الموظفين على عقوبات رادعة بحق المخالفين من الموظفين.[٣]

الهدف من البحث: -

- يهدف هذا البحث إلى الوقوف على مفهوم الفساد الإداري في الشريعة الإسلامية والنظام السعودي ، كما يهدف البحث إلى التعرف على دور الأنظمة المختلفة في مكافحة الفساد الإداري في المملكة العربية السعودية، سواء الأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة أو الأنظمة الجزائية المختلفة.

منهج البحث:

يعتمد معد البحث على المنهج الوصفي حيث إنه من المناهج التي تسهم بدراسة وتحليل الظواهر الإنسانية والاجتماعية لتحقيق أهداف الدراسة ، فهذا المنهج يعبر عن الظاهرة الاجتماعية المراد دراستها بالإضافة إلى أنه يعمد إلى استخلاص الأنظمة السعودية التي تكافح الفساد الإداري بالمملكة من بين مجموعات الأنظمة والتشريعات السعودية وبيان الجرائم والعقوبات التي تتعلق بالفساد الاداري.

خطة البحث: -

نتناول هذا البحث في مبحث تمهيدي ومبحثين متتاليين على النحو التالي: -

1 - Abbink, Klaus, sttaf rotation as an Anti-corruption policy: an Experimental study – European Journal of political Economy, Vol.20, Elsevier Science Inc. : New York,.(2004), P.887.

٢ - نادرأحمد أبو شيخة، الفساد في الحكومة تقريرالندوة الإقليمية التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة ،المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان،(١٩٩٠م)، ص٧٩.

٣ - سليمان بن محمد الجريش، الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية،مطابع الشرق الأوسط، الرياض، ١٤٢٤هـ، ص٩.

المبحث التمهيدي: مفهوم الفساد الإداري وأسبابه

المطلب الأول: تعريف الفساد الإداري

المطلب الثاني: أسباب الفساد الإداري

المبحث الأول: دور الأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة في مكافحة الفساد الإداري في المملكة العربية السعودية

المطلب الأول: دور نظام الخدمة المدنية في مكافحة الفساد الإداري

المطلب الثاني: دور نظام تأديب الموظفين في مكافحة الفساد الإداري

المبحث الثاني: دور الأنظمة الجزائية في مكافحة الفساد الإداري

المطلب الأول: نظام مكافحة الرشوة والجرائم المشابهة لها

المطلب الثاني: الأنظمة الخاصة بمكافحة اختلاس المال العام

المطلب الثالث: نظام مكافحة التزوير

المبحث التمهيدي
مفهوم الفساد الإداري وأسبابه

ونتعرض في هذا المبحث إلى تعريف الفساد الإداري في مطلب أول، ثم نتناول أسباب الفساد الإداري في مطلب ثان وذلك على النحو التالي: -

المطلب الأول
تعريف الفساد الإداري

ونتناول في هذا المطلب تعريف الفساد الإداري في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية كما يلي:

أولا: تعريف الفساد في الشريعة الإسلامية:

الفساد لغة: قال الفيروزآبادي في «القاموس المحيط»: «فَسَد كعَصَرَ، والفساد: أخذ المال ظلماً، والمفسدة ضد المصلحة، وتفاسد القوم يعني تقاطعوا الأرحام»[(١)].

١-الفيروزابادي، القاموس المحيط، ط٢، ٢٠٠٢، ص٢١٨

قال ابن منظور في «لسان العرب»: الفساد: نقيض الصلاح، فَسَدَ يفسُد ويفسِد، وفسَدَ فساداً وفسوداً ... المفسَدَة خلاف المصلحة، والاستفسادُ خلاف الاستصلاح، قال الله تعالى « (ظَهَرَ ٱلْفَسَادُ فِي ٱلْبَرِّ وَٱلْبَحْرِ) [الروم: ٤١].

- مفهوم الفساد في القران الكريم:

قال تعالى : (ٱلَّذِينَ طَغَوْاْ فِي ٱلْبِلَٰدِ ١١ فَأَكْثَرُواْ فِيهَا ٱلْفَسَادَ) [الفجر: ١١، ١٢].

وقال تعالى : (ٱلَّذِينَ يُفْسِدُونَ فِي ٱلْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ) [الشعراء: ١٥٢].

وقال تعالى : (ظَهَرَ ٱلْفَسَادُ فِي ٱلْبَرِّ وَٱلْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي ٱلنَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ ٱلَّذِي عَمِلُواْ لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ) [الروم: ٤١].

وقال تعالى : (وَيَٰقَوْمِ أَوْفُواْ ٱلْمِكْيَالَ وَٱلْمِيزَانَ بِٱلْقِسْطِ وَلَا تَبْخَسُواْ ٱلنَّاسَ أَشْيَآءَهُمْ وَلَا تَعْثَوْاْ فِي ٱلْأَرْضِ مُفْسِدِينَ) [هود: ٨٥].

وقال تعالى : (وَلَا تَبْخَسُواْ ٱلنَّاسَ أَشْيَآءَهُمْ وَلَا تَعْثَوْاْ فِي ٱلْأَرْضِ مُفْسِدِينَ) [الشعراء: ١٨٣].

وقد جاء لفظ الفساد في القران الكريم بعدة معاني نذكر منها ما يلي:

جاء مصطلح الفساد في القرآن كمقابل لمصطلح الصلاح مثل قوله تعالى [الأعراف: ٥٦]، وقوله تعالى : (ٱلَّذِينَ يُفْسِدُونَ فِي ٱلْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ) [الشعراء: ١٥٢]، وقوله تعالى : (وَوَٰعَدْنَا مُوسَىٰ ثَلَٰثِينَ لَيْلَةً وَأَتْمَمْنَٰهَا بِعَشْرٍ فَتَمَّ مِيقَٰتُ رَبِّهِۦٓ أَرْبَعِينَ لَيْلَةً وَقَالَ مُوسَىٰ لِأَخِيهِ هَٰرُونَ ٱخْلُفْنِي فِي قَوْمِي وَأَصْلِحْ وَلَا تَتَّبِعْ سَبِيلَ ٱلْمُفْسِدِينَ) [الأعراف: ١٤٢].

وقد جعل الشرع الحنيف المعاصي، كل المعاصي، فساداً في الأرض، فكل المخالفات خروج عن جادة الصلاح، وانحراف عن الطريق المستقيم، سواء كانت هذه المخالفات في مجال السلوك أو مجال الجرائم الجنائية أو الحقوق المدنية أو الحقوق العامة.

- مصطلح الفساد في السنة النبوية:

إذا استعرضنا الأحاديث التي جاء فيها مصطلح الفساد لبيان مدلول الفساد

ومعناه ، وجدنا مصطلح الفساد جاء ليدل على المعاني التي دلّ عليها القرآن، ويدل أيضاً على : تلف الشيء وذهاب نفعه .

من أمثلة ذلك: عن عائشة رضي الله عنها: أَنَّ قُرَيْشًا أَهَمَّهُمْ شَأْنُ الْمَرْأَةِ الْمَخْزُومِيَّةِ الَّتِي سَرَقَتْ ، فَقَالُوا : وَمَنْ يُكَلِّمُ فِيهَا رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ ؟ فَقَالُوا : وَمَنْ يَجْتَرِئُ عَلَيْهِ إِلَّا أُسَامَةُ بْنُ زَيْدٍ ، حِبُّ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فَكَلَّمَهُ أُسَامَةُ ، فَقَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ : (أَتَشْفَعُ فِي حَدٍّ مِنْ حُدُودِ اللَّهِ ؟!) ، ثُمَّ قَامَ فَاخْتَطَبَ ، ثُمَّ قَالَ : (إِنَّمَا أَهْلَكَ الَّذِينَ قَبْلَكُمْ ، أَنَّهُمْ كَانُوا إِذَا سَرَقَ فِيهِمُ الشَّرِيفُ تَرَكُوهُ ، وَإِذَا سَرَقَ فِيهِمُ الضَّعِيفُ أَقَامُوا عَلَيْهِ الْحَدَّ ، وَايْمُ اللَّهِ لَوْ أَنَّ فَاطِمَةَ بِنْتَ مُحَمَّدٍ سَرَقَتْ لَقَطَعْتُ يَدَهَا[1].

وجاء من هذا قول الرسول صلى الله عليه وسلم: (... ألا وإنَّ في الجسد مضغة، إذا صلحت صلح الجسد كله، وإذا فسدت فسد الجسد كله، ألا وهي القلب)((٢)).

وجاء الفساد في السُّنَّة بمعنى تغير الحال إلى غير الصلاح :

ومن ذلك حديث: «عن أبي حميد الساعد يقال استعمل النبي صلى الله عليه وسلم رجلا من بني أسد يقال له ابن الأتبية على صدقة فلما قدم قال هذا لكم وهذا أهدي لي فقام النبي صلى الله عليه وسلم على المنبر قال سفيان أيضا فصعد المنبر فحمد الله وأثنى عليه ثم قال ما بال العامل نبعثه فيأتي يقول هذا لك وهذا لي فهلا جلس في بيت أبيه وأمه فينظر أيهدى له أملا والذي نفسي بيده لا يأتي بشيء إلا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبته إن كان بعيراً له رغاء أوبقرة لها خوار أو شاة تيعر ثم رفع يديه حتى رأينا عفرتي إبطيه ألا هل بلغت ثلاثا»[2].

ومماسبق يتضح أن مصطلح الفساد جاء في القرآن الكريم والسنة المطهرة بمعنى أشمل يعم كل المعاصي والمخالفات الكبيرة، لقد تصدى الشرع الحنيف للفساد بما يحول دون وقوعه ، وبعلاجه إذا وقع بغرس الوازع الديني، وتحذير أهل الإيمان ، كما تصدى بالعقوبات المنوطة بالحكام لردع المفسدين ، الجانب العقابي في التصدي للفساد منوط بولي الأمر صاحب السلطة لا يباشره غيره، فتكون فتنة في الأرض وفساد كبير.

١ صحيح البخاري،ص ٣٤٧٥، صحيح مسلم،ص ١٦٨٨

٢ - أخرجه الشيخان، البخاري في كتاب الإيمان برقم ٥٠، ومسلم في كتاب المساقاة برقم ٢٩٩٦.

٣ - صحيح البخاري، كتاب الاحكام ، باب هدايا العمال، ٦٧٥٣

ثانياً: تعريف الفساد الإداري في النظم الوضعية:

تتراوح تعريفات الفساد ما بين تعريفات متشددة وأخرى متساهلة ،حيث يعرف الفساد عند المحافظين بأنه " سلوك بير وقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع شخصية بطريقة غير شرعية" أما عند المتساهلين فانه " سلوك إداري غير رسمي بديل للسلوك الإداري الرسمي، تحتمه ظروف واقعية ،ويقتضيه ظروف التحول الاجتماعي والاقتصادي الذي تتعرض لها لمجتمعات[١]".

ويعرف الفساد الاداري أيضاً بأنه « إساءة استعمال السلطة الرسمية لأجل تحقيق مكاسب شخصية للموظف نفسه أولجماعة ما ، وذلك بطريقة مخالفة للأنظمة والقوانين أو للمعايير الأخلاقية السامية »[٢]

ويمكن تعريفه أيضاً بأنه هو "إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص ، وهو يحدث على سبيل المثال عندما يقوم موظف بقبول أو طلب رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة ، كما يمكن أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطق المحسوبية أوسرقة أموال الدولة مباشرة".[٣]

ومن الجدير بالذكر أن صندوق النقد الدولي عرف الفساد الإداري في تقريره الصادر عام ١٩٩٦م بأنه « سوء استخدام السلطة العامة من أجل مكسب خاص، يتحقق حينما يتقبل الموظف الرسمي رشوة أو يطلبها ويستجديها أو يبتزها، وقد يكون ذلك مقترناً بسوء استخدام للسلطة، حينما يقدم رجل الاعمال من القطاع الخاص الرشاوي بقصد التحايل على السياسات العامة والقوانين أو اللوائح، للحصول على ميزة تنافسية، أو ربح أو مزايا شخصية، ويمكن أن يحدث سوء استغلال السلطة العامة أيضاً من أجل مغنم شخصي حتى لو لم يحدث تقديم رشوة، وذلك عن طريق محاباة الأقارب أو التوصية بهم، أو سرقة موارد وأملاك الدولة أو تبديدها ».[٤]

---

١ - عامر الكبيسي: «الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة»، المجلة العربية للإدارة، العدد الأول- يونيو، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٨

٢ - عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٢٢٣

٣ - حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري، لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص١٣

٤ - أنظر: حسن الشامي، التحول الاقتصادي والفساد الإداري، ورقة مقدمة الى مؤتمر «أفاق جديدة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية» ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ١٩-٢٢ سبتمبر ١٩٩٠.

كما يعرف الفساد الإدري بأنه « استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مصالح شخصية »[١]

- وحيث أن الفساد ظاهرة واسعة ومعقدة فقد تعدد تتصنيفاته وتعددت أنواعه، فيمكن تصنيف الفساد إلى الأنواع التالية[٢]:

١-الفساد الذي يتضمن مخالفة القانون أو إساءة استعمال سلطاته العامة ويتمثل في مخالفة الموظف لنصوص القانون للحصول على مكاسب شخصية أوجماعية ،كما في إرساء عقد على شركة خلاف النظام المنافسات والمشتريات .

٢- الفساد الناتج عن الممارسة غير الأمينة للسلطات التقديرية الممنوحة للموظف يظهر في عدة أشكال كما في منح تسهيلات ومزايا لبعض المواطنين وحرمان البعض الآخر منها استناداً للسلطات التقديرية الممنوحة للموظف وهذا النوع يرتبط بتجاوز الموظف لحدود التصرف الأمين والنزيه والموضوعي في سلطات وظيفته.

٣- الفساد الروتيني وما يتعلق بالزيادة المبالغ فيها بالإجراءات التي يكون هدفها الظاهر هو حماية المصلحة العامة في حين أن هدفها الخفي هو إجبار المواطنين على تقديم المزايا والمبالغ للقائمين على تلك الاجراءات المطولة والبطيئة لإنجاز أعمالهم التي هي حق مكفول بالقانون.

المطلب الثاني

أسباب الفساد الإداري

يعد الفساد الإداري من أهم المشكلات التي تهدد المجتمع وهناك عدة أسباب تؤدي إلى حدوث هذه المشكلات وسوف نتطرق لهذه الاسباب في مايلي:

أولاً: الأسباب الإدارية: وتتمثل في الاتي: -

١- تضخم الجهاز الإداري بزيادة حجم المنظمات والأجهزة والادارات وعدد العاملين ، وهذا التضخم والزيادة غير المبررة قد تؤدي إلى تداخل الاختصاصات والتكرار والروتين. مما يتسبب في الإهمال والتكاسل وانتشار الواسطة والمحاباة والرشاوى لإنهاء الخدمة أوالحصول على الترقية[٣].

1 - Wilson, John and Richard Damania, " corruption , political competition and Environmental Economics and Management, Vol.49, Elsevier Science, Inc; New York (2005), P. 518.

٢ - عبود نجم، المرجع السابق، ص٢٢٥

٣- أحمد محمد عبدالهادي، الانحراف الإداري في الدول النامية، مركز الإسكندرية للكتاب، ١٩٩٧، ص ٨٥

٢- ضعف برامج الإصلاح الإداري وأساليب مواجهة الفساد الإداري، فالعقوبات لا تمثل رادعاً قوياً للفساد . كما أن قضايا الفساد الإداري لاتحظى بالاهتمام ، والأولوية في التحقيق والمعالجة من قبل أجهزة العدالة الجنائية[١].

٣- عدم تناسب السلطة مع المسؤولية ؛ فالمسؤوليات ضخمة وسلطة اتخاذ القرارات محدودة ومتركزة في المستويات الإدارية العليا مما يترتب عليه عدم الرضا عن العمل والتهرب من المسؤولية.

ثانياً: الأسباب الاقتصادية: من الاسباب الاقتصادية التي تساعد على انتشار الفساد الإداري ما يلي :

١- التفاوت الاقتصادي الحاد فعدم العدالة في توزيع الدخل القومي يعني وجود طبقتين في المجتمع ، إحداهما الطبقة الغنية التي تتمتع بالنفوذ والقوة وتشغل المناصب العليا في الدولة محتكرة بذلك الخدمات والوظائف وغيرها . أي أن أساس شغل الوظائف والمحسوبية والوساطة. كما أن أفراد هذه الطبقة من أصحاب المشروعات الخاصة على استعداد لدفع الرشاوى للحصول على ما يريدون و ان كان مخالفاً للأنظمة والقوانين ، هذا بالإضافة إلى انخفاض رواتب وأجور العاملين مع ارتفاع الأسعار وغلاء المعيشة مما يشكل دافعا للفساد لسد الحاجة.[٢]

٢- بالنسبة للشركات ذات النشاط الدولي لكي تحقق سياساتها او استراتيجيتها فإنها قد تستخدم طرق غير مشروعة كالرشوة. كما أنها قد تتدخل في توجيه سياسة الدول في اتجاه يخدم مصلحتها او مصالح دول أخرى عن طريق دعم ومساعدة بعض السياسيين بتقوده او أمواله مقابل رعاية هؤلاء السياسيين لمصالح هذه الشركات[٣].

ثالثاً: الأسباب الاجتماعية: ومن أمثلة ذلك ما يلي: -

١- التمسك بالأعراف والتقاليد الموروثة والسائدة وبعض هذه الاعراف والتقاليد له تأثير سلبي على الكفاءة وعلى العمل ككل ومنها عدم الاهتمام بقيمة الوقت ، وكرم الضيافة الذي يمتد إلى مكان وساعات العمل[٤].

---

١ - عبود نجم، المرجع السابق، ص٢٣٦

٢ - فهد بن محمد الغنام، مدى فاعلية الأساليب الحديثة في مكافحة الفساد الإداري (من وجهة نظر أعضاء مجلس الشورى السعودي)، رسالة ماجستير، جامعة الأمير نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ١٤٢٢هـ، ص ٢٧

٣ - أحمد محمد عبدالهادي، المرجع السابق، ص ١٠٩

٤ - أحمد محمد عبدالهادي، المرجع السابق، ص ١١٥

٢- العوامل الأسرية فالانتماء للعائلة الممتدة والتماسك الأسري يمارس ضغوطا على الموظف بحيث يتخذ قراراته وفقا للمصالح الأسرية والعائلية أوالعلاقات العشائرية والولاءات الضيقة وليس وفقا للمصلحة العامة للدولة ، كما أن العديد من الرؤساء والقيادات الإدارية يتعاملون مع مرؤوسيهم وفق أسلوب العلاقات الأسرية . فهم بالنسبة لهم كالأبناء مما يؤدي إلى تصعيد القرارات إلى أعلى والمركزية الشديدة ووحدة القيادة الأمر الذي ينعكس في ضعف مفهوم السلطة الوظيفية.

٣-وجود الأقليات الثقافية والعرقية والتي ترى نفسها مظلومة وليس لها حظوة في ما يتعلق بمجالات الإدارة العامة المختلفة لذلك قد تلجأ هذه الأقليات إلى أساليب الفساد لأنها تمثل في رأيها الوسيلة الوحيدة للحصول على الخدمات التي تحتاجه من أجهزة الإدارة العامة[١].

٤- انخفاض المستوى التعليمي يؤدي إلى عدم توفر القوى العاملة المؤهلة والقادرة على الاستفادة من التكنولوجيا المتقدمة .

المبحث الأول

دور الأنظمة المتعلقة بالخدمة المدنية في مكافحة الفساد الإداري في المملكة العربية السعودية

مما لا شك فيه أن مكافحة الفساد هي عملية صعبة ومعقدة، نظراً لان ظاهرة الفساد الإداري موجودة منذ فترة طويلة كما أن الفساد الإداري يتجدد في أشكاله ومجالاته بمرور الوقت.

وسنتناول هذا البحث في مطلبين كالتالي:-

المطلب الأول: دور نظام الخدمة المدنية في مكافحة الفساد الإداري

المطلب الثاني: دور نظام تأديب الموظفين في مكافحة الفساد الإداري

المطلب الأول

دور نظام الخدمة المدنية في مكافحة الفساد الإداري

صدر نظام الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية في عام ١٣٩٧هـ بناء على المرسوم الملكي رقم (م/٤٩) وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠هـ، ويظهر دور نظام الخدمة المدنية

١ - نادر أحمد أبو شيخة، المرجع السابق، ص ٥٨

في مكافحة الفساد الإداري للموظفين التابعين للخدمة المدنية من خلال النص على الواجبات التي يجب على الموظفين العموميين الالتزام بها، وذلك في المادة الحادية عشرة من النظام، كما نص النظام في المادة الثانية عشرة على المحظورات التي يجب على الموظف العام تجنبها والابتعاد عنها وذلك على النحو التالي: ـ

أولاً: الواجبات التي يجب على الموظف العام الالتزام بها:

وهي عبارة عن مجموعة القواعد التي تفرضها الوظيفة وتلزم شاغلها بمراعاتها والتقيد بها، فالواجبات هي « كل ما يتحمله الموظف مقابل ما تكفله له الوظيفة من حقوق »[1].

١- الحفاظ على شرف وكرامة الوظيفة داخل العمل أو خارجه:

تنص (م/١١/أ) من نظام الخدمة المدنية على أنه يجب على الموظف « أن يترفع عن كل ما يخل بشرف الوظيفة والكرامة سواء كان ذلك في محل العمل أوخارجه ».

وهذا النص يلزم الموظف بعدم إتيان أي فعل أو سلوك من شأنه الاخلال بشرف الوظيفة أو كرامتها، فيجب عليه أن يسلك في جميع أعماله سلوكا يتفق مع الاحترام الواجب للوظيفة العامة التي يشغلها.

وحرص المنظم على عدم قصر مسؤولية الموظف على الاخلال بواجباته في داخل نطاق الوظيفة، إنما تمتد مسئوليته لتشمل سلوكه وتصرفاته في الحياة الخاصة والعامة لتمنع كل ما يخل بشرف وكرامة الوظيفة العامة.

٢- اتباع آداب اللياقة في تصرفاته:

تنص (م/١١/ب) من نظام الخدمة المدنية على أنه يجب على الموظف « أن يراعي آداب اللياقة في تصرفاته مع الجمهور ورؤسائه وزملائه ومرؤوسيه ».

وحيث أن الوظيفة العامة أساسها التعامل مع الاخرين، فيلزم من الموظف العام الالتزام بآداب اللياقة وحسن التعامل مع المواطنين المتعاملين مع الجهة التي يعمل بها أو زملائه أو رؤسائه أو مرؤوسيه بالعمل، فلا يتعمد الإساءة إليهم أو إهانتهم بأي شكل من الاشكال.

---

١ - د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٧م، ص٢٢٣.

فلا يحق له الاضرار والتنكيل بالرؤساء أو الزملاء والكيد لهم والطعن في نزاهتهم على غير أساس من الواقع[١]

٣- قصر وقت العمل على أدائه:

نصت (م/١١/ج) من نظام الخدمة المدنية على أنه يجب على الموظف « أن يخصص وقت العمل لأداء واجبات وظيفته »

يلزم أن يكون عمل الموظف خلال ساعات العمل منتجاً فلا يعنى هذا الواجب أن يتواجد الموظف بمقر وظيفته دون أن يؤدي عملاً، كما يجوز أن يكلف الموظف بعمل في غير الأوقات الرسمية المحددة سلفاً إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك. وله أن يحصل على أجر إضافي مقابل ذلك، ولا يجوز له الامتناع عن العمل الإضافي عند تكليفه به دون عذر شرعي مقبول، ويعد امتناعه عن القيام بما يكلف به إخلالاً بواجبات وظيفته[٢].

٤- طاعة الرؤساء وتنفيذ الأوامر الصادرة إليه بدقة وأمانة :

نصت (م/١١/ج) من نظام الخدمة المدنية على أنه يجب على الموظف « أن ينفذ الأوامر الصادرة إليه بدقه وأم انه في حدود النظم والتعليمات».

ويمثل واجب إطاعة المرؤوس لرؤسائه أحد الواجبات الهامة التي تقع على عاتق الموظف العام ويتوقف نجاح التنظيم الإداري على كيفية تلقي الأوامر وكيفية تنفيذها.

والطاعة الرئاسية مناطها السلم الإداري أو التدرج الرئاسي الذي يقوم على أساس خضوع كل طبقة من الموظفين لما يعلوها من طبقات[٣].

وطاعة الموظف لرؤسائه أمر مفروض تمليه طبيعة الوظيفة العامة وضرورة استمرارها، إلا أن هذه الأوامر يجب أن تكون مشروعه حتى تكون محلاً للطاعة فإذا كانت غير مشروعه فالأصل أن الموظف غير ملزم بتنفيذها إلا إذا نبه رئيسه كتابه إلى إن ما أصدره إليه من أوامر تتعارض مع مبدأ المشروعية، فإذا أصر الرئيس على موقفه كتابة وطلب تنفيذ أوامره، ففي هذه الحالة يكون واجباً على الموظف التقيد بهذه التعليمات ويتحمل الرئيس المسؤولية الناتجة عن تنفيذ هذه الأوامر.

١- د. مازن فارس رشيد، إدارة الموارد البشرية، ط٢، مكتبة العبيكان، الرياض، ٢٠٠٤م، ص١٠٢٠

٢ - د. مازن فارس رشيد، المرجع السابق، ص١٠٢١- ١٠٢٢

٣ -د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب (دراسة مقارنة) . دار الفكر العربي، ١٩٩٥، ص٤٥١

احترام الانظمة واللوائح :

يلتزم الموظف بواجب احترام القانون بمعناه الواسع فيشمل ذلك احترام الأنظمة واللوائح والتعليمات والأوامر الرئاسية.

أما فيما يتعلق بالمحظورات على الموظف العام فانه يحظر على الموظف بالذات أو بالواسطة أن يقوم بأي عمل من الأعمال المحظورة أو المحرمة بمقتضى الانظمة أو اللوائح المعمول بها .

وفي حالة مخالفة الموظف هذا الواجب فانه يعرض نفسه للمسئولية التأديبية أو الجنائية إذا ما توافرت شروطها.

ثانياً: المحظورات التي يجب على الموظف الامتناع عنها:

١- إساءة استعمال السلطة الوظيفية واستغلال النفوذ:

نصت المادة الثانية عشرة من نظام الخدمة المدنية السعودي في فقرتيها (أ، ب) على أنه يحظر على الموظف « إساءة استعمال السلطة الوظيفية .. استغلالاً لنفوذه » .

وإساءة استعمال السلطة الوظيفية تعني قيام من تولى أمراً من أمور الامة، أو عهد إليه به بالاستفادة، أو الانتفاع من عمله، أو ولايته، لمصلحته الشخصية، أو لمصلحة قريب، أو صديق، أو استعمال قدرته وقوته الممنوحة له بقصد الانتقام والتشفي[١]، فسوء استخدام السلطة يمثل جريمة بحق المجتمع، ويضر بمبدأ العدالة والمساواة.

واستغلال النفوذ تعني « استخدام النفوذ أياً كان مصدره لدى جهة عامة أو خاصة، للحصول على منفعة مادية أو معنوية أو أية غاية معينة لمصلحة الفاعل أو الغير »[٢].

٢- قبول الرشوة أو طلبها وقبول الهدايا والاكراميات من أرباب المصالح:

نصت (م/١٢/ج، د) من نظام الخدمة المدنية السعودي على أنه يحظر على الموظف « قبول الرشوة أو طلبها بأي صورة من الصور المنصوص عليها في نظام مكافحة الرشوة... قبول الهدايا أو الإكراميات أو خلافه بالذات أو بالوساطة لقصد الإغراء من أرباب المصالح ".

١ - عبد الواحد حمد المزروع، استغلال الموظف العام لسلطته ونفوذه، رسالة ماجستير، المعهد العالي للقضاء، جامعة الامام محمد بن سعود الإسلامية، ١٤١٢هـ، ص٣٢

٢ - د. صباح كرم شعبان، جرائم استغلال النفوذ، رسالة دكتوراه، دار الشئون الثقافية العامة، بغداد، ط٢، ١٩٨٦م، ص٣٠

والرشوة هي اتجار الموظف بأعمال وظيفته[١]، فهي جريمة خطيرة تهدد النظام الإداري بأي دولة وتؤدي إلى الاخلال بهيبة الوظيفة العامة.

ويحظر على الموظف قبول الرشوة أو طلبها بأي شكل من الاشكال، فهي انحراف عن السلوك القويم، كما يجب على الموظف عدم قبول الهدايا والاكراميات لضمان موضوعية الموظف واستقلاله في أعمال وظيفته.

٣- عدم إفشاء أسرار وظيفته:

نصت (م/١٢/ه) من نظام الخدمة المدنية السعودي على أنه يحظر على الموظف « إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته ولو بعد تركه الخدمة».

الموظف العام يطلع بحكم وظيفته على أمور وأسرار يتعلق بعضها بمسائل تمس المصلحة العامة للدولة كالأسرار العسكرية والاقتصادية والسياسية وبعضها يتعلق بمصلحة الأفراد وحياتهم الخاصة.

وفي الحالتين يلتزم الموظف بعدم إفشاء هذه الأسرار ويبقى هذا الالتزام ساريا حتى بعد انتهاء خدمة الموظف العام.

٤- عدم الاشتغال بالتجارة :

نصت المادة (١٣) من نظام الخدمة المدنية على أنه يجب على الموظف أن يمتنع عن:-

أ- الاشتغال بالتجارة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة

ب- الاشتراك في تأسيس الشركات، أو قبول عضوية مجلس اداراتها، أو أي عمل فيها، أو في محل تجاري الا إذا كان معيناً من الحكومة.

ثم حظرت المادة (١/١٣) من اللائحة التنفيذية على أي موظف أن يزاول نشاطاً يؤدي إلى اكتساب صفة التاجر، وأشارت إلى بعض الاعمال التي يعد الاشتغال بها تجارة.

٥- عدم جواز الجمع بين الوظيفة وأي عمل أخر:

وذلك حفاظاً على نشاط الموظف وأداء عمله بدقه وكفائه؛ فقد حظر نظام الخدمة المدنية الجمع بين الوظيفة وأي عمل الا في الأحوال التي يجوز فيها لذوي المؤهلات المهنية والعلمية مزاولة هذه المهن في غير أوقات العمل الرسمي.

١ - د. سليمان محمد الجريش، الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية، مطابع الشرق الأوسط، الرياض، ١٤٢٤هـ، ص١٤٤

المطلب الثاني
دور نظام تأديب الموظفين في مكافحة الفساد الإداري

صدر نظام تأديب الموظفين بالمملكة العربية السعودية بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٧) وتاريخ ١٣٩١/٢/١هـ ونصت المادة ٣٢ منه على العقوبات التي توقع على الموظف إذا ارتكب مخالفات تستوجب العقاب التأديبي.

والعقوبة التأديبية هي الجزاء الذي يوقع على الموظف نتيجة إخلاله بالواجبات الوظيفية، والعقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على الموظف هي:

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

- الإنذار.
- اللـوم.
- الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر على ألا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري.
- الحرمان من علاوة دورية واحدة.
- الفصـــل.

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

- اللوم.
- الحرمان من علاوة دورية واحدة.
- الفصـــل.
- والفصل من الخدمة يعد من أشد العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف. وتعد عقوبة تأديبية أصلية، حيث يترتب عليها إنهاء خدمة الموظف وإنهاء علاقته بالدولة.
- والفصل كعقوبة تأديبية يختلف عن ثلاثة إجراءات أخرى من شأنها إنهاء خدمة الموظف، وهي: جواز إنهاء خدمة الموظف لأسباب محددة، مثل: الغياب،

أو عدم تنفيذ قرار النقل دون عذر مشروع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ القرار. والفصل غير التأديبي كما في حالة فصل الموظف لعدم كفاءته في العمل. والفصل بقوة النظام كما في حالة الحكم على الموظف بحد شرعي أو الحكم عليه بالسجن في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، أو الحكم عليه لمدة تزيد عن سنة في غير ذلك.[1]

ويتضح مما سبق عرضه من عقوبات أن نظام تأديب الموظفين لم يضع العقوبات على جرائم محددة حيث إن النظام لم يذكر بشكل واضح أو صريح عقوبات محددة لجرائم الفساد الإداري، ولكنه اقتصر على تحديد عقوبات تأديبية للمخالفات التي يرتكبها الموظف خلال ممارسة أعماله الوظيفية.

المبحث الثاني

دور الأنظمة الجزائية في مكافحة الفساد الإداري

إن المقنن السعودي قد عالج العديد من أشكال الفساد الإداري وذلك بتجريمها وعقاب مرتكبها وذلك للحد من هذه الظاهرة، وذلك من خلال عدة أنظمة تم وضعها لمواجهة جرائم الفساد الإداري وهو ما سنتناوله في هذا المبحث الذي نتناوله في ثلاثة مطالب على النحو التالي:-

المطلب الأول: نظام مكافحة الرشوة والجرائم المشابهة لها

المطلب الثاني: الأنظمة الخاصة بمكافحة اختلاس المال العام

المطلب الثالث: نظام مكافحة التزوير

المطلب الأول

نظام مكافحة الرشوة والجرائم المشابهة لها

أولاً: جريمة الرشوة

إن جريمة الرشوة من أخطر الجرائم التي تؤثر على الشفافية والمساواة في النظام الإداري لأي دولة، ولذلك تم تجريم الرشوة بموجب نظام مكافحة الرشوة السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٦) وتاريخ ١٤١٢/١٢/٢٩هـ، فقد بينت المواد الأولى والثانية والثالثة من نظام مكافحة الرشوة أن كل موظف عام طلب لنفسه أو لغيره أو

١ - د. مازن فارس رشيد، إدارة الموارد البشرية، ط٢، مكتبة العبيكان، الرياض، ٢٠٠٤م، ص ١٠٣٧

قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل أو للامتناع عن عمل من أعمال وظيفته ولو كان هذا العمل مشروعاً أو الاخلال بواجبات وظيفته يعد مرتشياً ويعاقب بالسجن لمدة لا تتجاوز عشر سنوات وبغرامة لا تزيد عن مليون ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين.

وقد أخذ نظام مكافحة الرشوة بالمعنى الواسع لمقابل الرشوة فلم يحصرها على المعنى الضيق لها والمقصود به مجرد المقابل المادي أو الفائدة المادية، وإنما أخذ بالمعنى الواسع والمتمثل في الاتفاق بين الموظف وبين من يطلب الخدمة منه بأي شكل تكون هذه الفائدة سواء كانت هذه الفائدة نقداً مباشراً (أي مالاً)، أم كانت وعداً بفائدة بطريقة غير مباشرة، وأحياناً تكون الفائدة غير مادية، وقد اعتبر النظام كل فائدة أو ميزة يمكن أن يحصل عليها الشخص المرتشي أياً كانت صورة هذه الفائدة أو تلك الميزة من قبيل المقابل في الرشوة.

- ويعد قبول الوعد بالعطية كأخذها تتم به الرشوة حتى لو لم يحصل وفاء بعد ذلك، لان الوفاء لا يعد ركناً في الرشوة.[١]

إن جريمة الرشوة لم تكن لتنتشر بهذه الطريقة لولا ضعف الوازع الديني وضعف الرقابة، وسوء التنظيم الإداري، وعدم تحديد المسئولية، فضلاً عن تضارب الأنظمة وعدم تحديد الاختصاصات، فالعوامل التنظيمية السيئة من أهم العوامل الدافعة للرشوة، كما يؤثر في بروزها وجود الفساد الإداري، وابتعاد الناس عن القيم والأخلاق الإسلامية في ظل المتغيرات المتلاحقة.

وبناءً على ذلك أصبحت الرشوة من أكبر جرائم إساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة، وأشدها تأثيراً على المصلحة العامة.[٢]

ثانياً: الوساطات:

نصت المادة الرابعة من نظام مكافحة الرشوة على أنه « كل موظف عام أخل بواجبات وظيفته بأن قام بعمل أو امتنع عن عمل من أعمال تلك الوظيفة نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة يعد في حكم المرتشي ويعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد عن مائة ألف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين.»

١ - د. محمد محيي الدين عوض، الرشوة شرعاً ونظاماً موضوعاً وشكلاً، مطابع الولاء الحديثة، المنوفية، ١٩٩٩م، ص٥.

٢ - سليمان بن محمد الجريش، الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية، مطابع الشرق الأوسط، الرياض، ١٤٢٤هـ، ص١٠١

ويرى البعض أنه لا يشترط أن تتحقق النتيجة المرجوة من الوساطة حتى يعاقب الفاعل على جريمته، وإنما يكتفي بقيام الموظف بالفعل نفسه والمتمثل في القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من أعمال وظيفته، حتى يتسنى للمنظم الضرب بيد من حديد على العابثين بنزاهة الوظيفة العامة.[١]

ثالثاً: استغلال السلطة والنفوذ:

- تعرف جريمة إساءة استعمال السلطة في المفهوم الجنائي بأنها « عدم التقيد في استعمال السلطة في الأغراض والحدود التي فرضت من أجلها »[٢]، أو هي « جريمة الموظف العام الذي خوله النظام سلطة على الافراد فاستعملها على غير النحو الذي حدده القانون، أو ابتغاء غرض غير ما حدده، فأهدر حقوقاً يحميها القانون »[٣]...

ونصت المادة الخامسة من نظام مكافحة الرشوة على أن « كل موظف عام طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من أية سلطة عامة على عمل أو أمر أو قرار أو التزام أو ترخيص أو اتفاق توريد أو على وظيفة أو خدمة أو مزية من أي نوع يعد مرتشياً ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة الاولى من هذا النظام.

رابعاً: التربح من أعمال الوظيفة:

عالج المنظم السعودي هذا الشكل من أشكال الفساد الإداري في المادة السادسة من نظام مكافحة الرشوة التي تنص على أن « كل موظف عام طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية بسبب وظيفته لمتابعة معاملة في جهة حكومية، ولم تنطبق عليه النصوص الأخرى في هذا النظام يعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز سنتين وبغرامة لا تزيد عن خمسين ألف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين، ... »

ويهدف هذا النص ملاحقة المساس الذي يقع من الموظف بأمانة الوظيفة العامة، التي تفرض عليه ألا يتدخل في اختصاص زملائه من الموظفين سواء كان هذا التدخل في نفس جهته الحكومية أو في جهة حكومية أخرى. فقد لا تكون متابعة الموظف لمعاملة في جهة حكومية لقاء عطية أو فائدة أو وعد بها تحت أي من نصوص نظام مكافحة الرشوة الأخرى.

---

١ - راجع د. طه عثمان المغربي، النظام الجزائي في المملكة العربية السعودية، مكتبة الرشد، ١٤٣٥/٢٠١٤، ص. ٥٨. وراجع أيضاً د. غنام محمد غنام، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، ٢٠١٣م، ص١٤٢.

٢ -د. أحمد زكي بدوي، معجم مصطلحات العلوم الإدارية، دار الكتاب المصري، القاهرة، ط٢، ١٤١٤هـ، ص٥٩.

٣ - راجع: معجم القانون، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ١٤٢٠هـ، ص ٣٤١

وتجدر الإشارة إلى أن المادة الثامنة من نظام مكافحة الرشوة قد بينت من يعد في حكم الموظف العام في تطبيق أحكام هذا النظام حيث نصت على الآتي: -

١- كل من يعمل لدى الدولة أو لدى أحد الاجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة سواء كان يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة.

٢- المحكم أو الخبير المعين من قبل الحكومة أو أية هيئة لها اختصاص قضائي.
٣- كل مكلف من جهة حكومية أو أية سلطة إدارية أخرى بأداء مهمة معينة.
٤- كل من يعمل لدى الشركات أو المؤسسات الفردية التي تقوم بإدارة وتشغيل المرافق العامة أو صيانتها أو تقوم بمباشرة خدمة عامة وكذلك كل من يعمل لدى الشركات المساهمة والشركات التي تساهم الحكومة في رأس مالها والشركات أو المؤسسات الفردية التي تزاول الأعمال المصرفية.

٥- رؤساء وأعضاء مجالس إدارات الشركات المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من هذه المادة.

كما نصت المادة الثالثة عشرة من نفس النظام على أنه يترتب على الحكم بإدانة موظف عام أو من في حكمه بارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا النظام العزل من الوظيفة العامة وحرمانه من تولي الوظائف العامة أو القيام بالأعمال التي يعد القائمون بها في حكم الموظفين العامين وفقاً لنص المادة الثامنة من هذا النظام.

وفي مصر «توسع مجلس الدولة في تفسيره للمقصود بالموظف العام، فجعله يشمل العمد والمشايخ والمأذونين، وعساكر البوليس والخفراء وعساكر وقوات سلاح الحدود، والحانوتية ومساعديهم والحراس على أموال رعايا الدول الأعداء، وموظفي البرلمان، والمعينين بأوامر تكليف، والقساوسة، وموظفي هيئة قناة السويس.»[1]

المطلب الثاني

الأنظمة الخاصة بمكافحة الاختلاس

عالج المنظم السعودي هذا النوع من أنواع الفساد الإداري بتجريم الاختلاس من خلال المرسوم الملكي رقم /٤٣ لعام ١٣٧٧هـ، حيث تنص المادة الثانية الفقرة السابعة على أنه «يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات أو بغرامة لا تزيد على عشرين ألف ريال كل موظف ثبت ارتكابه لجريمة الاختلاس أو التبديد أو التفريط في الأموال العامة صرفاً أو صيانة».

١ - د. أنور رسلان، القضاء الإداري، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢١٩.

كما نص نظام وظائف مباشرة الأموال العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم/٧٧ وتاريخ ١٣٩٥/١٠/٢٣هـ في مادته التاسعة أنه « استثناءً من أحكام المرسوم الملكي رقم /٤٣ وتاريخ ١٣٧٧/١١/٢٩هـ يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات أو بغرامة لا تزيد على مائة ألف ريال أو بكليهما معاً، كل موظف يشمله هذا النظام ويثبت ارتكابه لجرم الاختلاس أو التبديد أو التصرف بغير وجه شرعي في أموال الدولة العامة أو الأعيان أو الطوابع أو الأوراق ذات القيمة المسلمة إليه، كما يعاقب بنفس العقوبة من اشترك أو تواطأ معه على ارتكاب إحدى تلك الجرائم، سواء كان موظفا أو غير موظف، بالإضافة إلى إلزامهم بإعادة الأموال والأعيان والطوابع والأوراق ذات القيمة المختلسة أو المبددة أو المفقودة أو ما يعادل قيمتها."

- ولقد نص المنظم على فعل الاختلاس أو التبديد، فالموظف الذي يبدد الشيء الذي في عهدته يعتبر مختلسا، لأن التبديد ينطوي بالضرورة على الاختلاس، كما أنه لا يشترط لقيام جريمة الاختلاس خروج المال الذي اختلسه بالفعل عن حيازته، كما لا يشترط لقيام جريمة الاختلاس أن يترتب عليها ضرر فعلي للدولة أو غيرها، لأن النظام لم يطلب تحقق نتيجة إجرامية معينة، ولذلك فإن الجريمة لا تنتفي برد الموظف المختلس الشيء الذي اختلسه بعد تمام الاختلاس، ولكن قد يعتبر رد المختلس المال الذي اختلسه من قبيل الظروف المخففة لعقوبة الاختلاس.

- والشروع في الاختلاس غير متصور، فإما أن تقع الجريمة تامة وإما ألا تقع على الاطلاق، وتفسير ذلك أن الجريمة تتحقق كاملة بأي فعل يكشف عن نية الموظف التصرف في المال كتصرف المالك له.

المطلب الثالث
نظام مكافحة التزوير

إن جريمة التزوير في المحررات تعد من أخطر الجرائم التي يرتكبها الموظف العام، وقد تعاظم دور الأجهزة والتقنيات الحديثة بما فيها الحاسب الالي في خدمة المعلومات وقدرتها على تزوير الحقائق.

يعرف التزوير بأنه: «تغيير الحقيقة في محرر بإحدى الطرق يترتب عليه ضرر للغير»[1].

١ د. أحمد الالفي، النظام الجنائي بالمملكة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٣٩٦هـ، ص ١٧٢.

تناول المنظم السعودي جريمة التزوير في نظام مكافحة التزوير الصادر بالمرسوم الملكي رقم/٣٨ وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٩هـ حيث نصت المادة الثانية عشرة على أنه « كل موظف زور محرراً مما يختص بتحريره، يعاقب بالسجن من سنة إلى سبع سنوات وبغرامة لا تزيد على سبعمائة ألف ريال » .

ويلاحظ أن النظام شدد العقوبة على مرتكب جريمة التزوير في حالة ما إذا كان مرتكب الجريمة موظفاً عاماً، نظراً لأنه خان أمانة الوظيفة التي يشغلها وأساء استغلال تلك الوظيفة، حيث إن العقوبة المقررة لتزوير المحررات إذا ما ارتكبت من شخص عام هي السجن من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة لا تزيد على خمسمائة ألف ريال (المادة الثامنة من نظام مكافحة التزوير رقم/٣٨ وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٩هـ).

والتزوير يتعارض أصلاً مع أخلاقيات وشرف الوظيفة العامة، ويعتبر ضمن الجرائم الكبيرة التي تخل بشرف الأمانة، وتمثل الاستغلال الابشع للوظيفة أو المنصب من أجل تحقيق مآرب شخصية وأغراض غير مشروعة ترفضها كل المبادئ والقيم الشريفة، ويعتبر من الجرائم التي توجب الفصل من الخدمة بقوة النظام.[1]

وعلى هذا فإن التزوير يتعلق بتغيير الحقيقة في بيانات محرر ما، بإحدى الطرق المحددة نظاماً، مع ترتيب ضرر للغير، وتوافر نية استعمال المحرر فيما زور من أجله، وعلى هذا فإن النظام في المملكة العربية السعودية يعده من الجرائم الخطيرة، وبصفة خاصة، إذا كان هذا التزوير في أوراق رسمية ويوجب توقيع أشد العقوبات على مرتكب هذه الجريمة، وقد اعتبر النظام جريمة التزوير في محرر رسمي من أكبر الجرائم المؤثرة في نزاهة الوظيفة العامة، طبقاً لما ورد في نظام مكافحة التزوير الصادر بالمرسوم الملكي رقم/٣٨ وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٩هـ.

١-سليمان بن محمد الجريش: الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية،مطابع الشرق الأوسط، الرياض، ١٤٢٤هـ، ص١٠٥

الخاتمة

بعد أن انتهينا من عرض موضوع البحث الخاص بدور الأنظمة السعودية في مكافحة الفساد الإداري بالمملكة العربية السعودية يتبين لنا أن المملكة العربية السعودية تقوم بدور كبير وواضح في مكافحة الفساد الإداري، فقد حرصت على استخدام أساليب متنوعة لمكافحة الفساد الإداري في أصدار الأنظمة والتشريعات وتفعيل هذه الأنظمة واشتمالها على عقوبات رادعة بحق المخالفين، كما اتضح لنا دور الأنظمة في المملكة العربية السعودية في مكافحة الفساد الإداري سواء الأنظمة الخاصة بنظام الخدمة المدنية أو المتعلقة بالأنظمة الجزائية في الجرائم التي يرتكبها الموظفون العموميون، مثل نظام مكافحة الرشوة ونظام مكافحة الاختلاس ونظام مكافحة التزوير وغيرها من الأنظمة التي تكافح الفساد الإداري في مجال الوظيفة العامة. وقد توصلنا إلى عدة نتائج أهمها:

١- أن دعم الثقة في النظام الإداري يعد من الوسائل الهامة في مكافحة الفساد الإداري بالمملكة.

٢- إن تفعيل دور المساءلة والردع يعدان من أهم الوسائل فاعلية في مكافحة الفساد الإداري بالمملكة.

٣- أن جريمتي الرشوة والتزوير تعدان من أخطر أنماط الفساد الإداري بالمملكة.

٤- ضرورة التزام العاملين بالدولة بالواجبات والمحظورات التي حددها نظام الخدمة المدنية.

توصيات البحث:

ومن خلال تناولنا لهذا البحث توصلنا لعدة توصيات نلخصها في الآتي: -

١- العمل على تعزيز القيم الأخلاقية والدينية في نفوس الموظفين بالدولة وذلك لدعم الرقابة الذاتية للعاملين وتقوية الوازع الديني لديهم.

٢- وضع جميع الأنظمة الخاصة بمكافحة الفساد الإداري في نظام موحد حتى يسهل اللجوء إليها والعمل بها.

٣- العمل على تشديد العقوبات على مرتكبي جرائم الفساد الإداري.

٤- توفير برامج التوعية والتثقيف بالمملكة في مجال حماية النزاهة ومكافحة الفساد واتاحتها للجميع.

٥- تبني الجهاز الإداري سياسة التنقلات وتغيير المناصب الإدارية للحد من احتكار بعض الموظفين لوظائفهم والبعد عن الفساد الإداري والمالي.

٦- تفعيل استخدام الإدارة الالكترونية لتشمل جميع أنشطة الجهاز الإداري بالمملكة لتفادي الوساطة والمحسوبية.

٧- إعطاء سلطات أكبر للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد للرقابة على تضخم ثروات وممتلكات الموظفين بالمملكة ومعرفة مصدرها.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العامة:

١- د. أحمد الالفي، النظام الجنائي بالمملكة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٣٩٦ه.

٢- د. أحمد زكي بدوي، معجم مصطلحات العلوم الإدارية، دار الكتاب المصري، القاهرة، ط٢، ١٤١٤هـ.

٣- د. أنور رسلان، القضاء الإداري، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، القاهرة، ٢٠٠٧.

٤- د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، ١٩٩٥.

٥- د. طه عثمان المغربي، النظام الجزائي في المملكة العربية السعودية، مكتبة الرشد، ١٤٣٥/٢٠١٤.

٦- عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٠م.

٧-د. غنام محمد غنام، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، ٢٠١٣م

٨- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٧م.

٩- د. مازن فارس رشيد: إدارة الموارد البشرية، ط٢، مكتبة العبيكان، الرياض، ٢٠٠٤م.

١٠- محمد بن إسماعيل البجاري، صحيح البخاري، ط٥، دار السلام، الرياض،كتاب الإيمان برقم ٥٠، ١٤١٥هـ

١١- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي، القاموس المحيط، ط٢ ، ٢٠٠٣.

١٢- مسلم بن الحجاج، صحيح مسلم: كتاب المساقاة برقم ٢٩٩٦.

١٣-معجم القانون، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ١٤٢٠هـ

ثانياً: المراجع المتخصصة والرسائل العلمية:

١- أحمد محمد عبد الهادي، الانحراف الإداري في الدول النامية، مركز الإسكندرية للكتاب، ١٩٩٧م.

٢- حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري، لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨م.

٣- سليمان بن محمد الجريش، الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية،مطابع الشرق الأوسط، الرياض، ١٤٢٤ه.

٤- سليمان بن محمد الجريش، إساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، جامعة الأمير نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ١٤٢٣هـ.

٥- - د. صباح كرم شعبان، جرائم استغلال النفوذ، رسالة دكتوراه، دار الشئون الثقافية العامة، بغداد، ط٢، ١٩٨٦م

٦-صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، (١٤١٤ه)

٧-عبد الواحد حمد المزروع، استغلال الموظف العام لسلطته ونفوذه، رسالة ماجستير، المعهد العالي للقضاء، جامعة الامام محمد بن سعود الإسلامية، ١٤١٢هـ.

٨- فهد بن محمد الغنام، مدى فاعلية الأساليب الحديثة في مكافحة الفساد الإداري (من وجهة نظر أعضاء مجلس الشورى السعودي)، رسالة ماجستير، جامعة الأمير نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ١٤٣٢هـ.

٩- د. محمد محيي الدين عوض، الرشوة شرعاً ونظاماً موضوعاً وشكلاً، مطابع الولاء الحديثة، المنوفية، ١٩٩٩م.

ثالثاً: المؤتمرات والندوات والبحوث العلمية:

١- حسن الشامي، التحول الاقتصادي والفساد الإداري، ورقة مقدمة الى مؤتمر « أفاق جديدة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية » ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ١٩-٢٢ سبتمبر ١٩٩٠م.

٢- عامر الكبيسي، «الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة»، المجلة العربية للإدارة، العدد الأول، يونيو، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٠م.

٣- نادر أحمد أبو شيخة، الفساد في الحكومة تقرير الندوة الإقليمية التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة ،المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، عمان،(١٩٩٠م).

*المراجع باللغة الأجنبية:

- Abbink, Klaus, sttaf rotation as an Anti-corruption policy: an Experimental study – European Journal of political Economy, Vol.20, Elsevier Science Inc. : New York,(2004), P.887

- Wilson, John and Richard Damania, " corruption , political competition and Environmental Economics and Management, Vol.49, Elsevier Science, Inc; New York (2005), P. 518

The role of Civil and Criminal Laws in combating administrative corruptionIn the Kingdom of Saudi Arabia

DR: Mohamed Samir Mohamed Gomaa

Abstract

The phenomenon of administrative corruption is one of the most dangerous phenomena faced by countries. There is no doubt that Saudi Arabia plays a large and clear role in fighting administrative corruption. It has endeavored to use various methods to fighting administrative corruption through issuing and activating laws and legislations to face the violators of the country system. The purpose of this research is to understand the concept of administrative corruption and its causes. In addition, It aims to study the role of regulations in the Kingdom of Saudi Arabia in fighting administrative corruption, whether civil service regulations or penal systems related to crimes committed by public officials such as anti-bribery, Anti-counterfeiting and other systems that combat administrative corruption in the field of public service. The research reached several conclusions that the administrative corruption is the result of a combination of political, economic and social factors. The research reached several recommendations that can be applied to combat administrative corruption and reduce its spread.

Key Words : Role, Orders, Corruption , Administrative corruption , CausesAdministrative corruption , Fighting administrative corruption