

الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار الإداري
" دراسة مقارنة "

**Exaggeration In The Disciplinary Penalty And Its
Impact On The Administrative Decision
"A Comparative Study"**

إعداد

ميّار ياسر موسى إبراهيم

إشراف

الدكتور أيمن يوسف مطلق الرفوع

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير
في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

كانون الثاني، 2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وقل رب زدني علماً

تفويض

أنا ميار ياسر موسى إبراهيم، أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكاتب أو المنظمات أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: ميار ياسر موسى إبراهيم.

التاريخ: 2023 / 01 / 16.



التوقيع:

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة والموسومة ب: الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار الإداري
"دراسة مقارنة".

للباحثة: ميار ياسر موسى إبراهيم.

وأجيزت بتاريخ: 16 / 01 / 2023.

الاسم	الصفة	جهة العمل	التوقيع
د. أيمن يوسف الرفوع	مشرقاً	جامعة الشرق الأوسط	
د. بلال حسن الرواشده	عضواً من داخل الجامعة ورئيساً	جامعة الشرق الأوسط	
د. محمد علي الشبطات	عضواً من داخل الجامعة	جامعة الشرق الأوسط	
أ.د. حمدي سليمان القبيلات	عضواً من خارج الجامعة	جامعة العلوم الاسلامية	

شكر وتقدير

الشكر لله أن وفقني وأنعم عليّ بموفور الصحة لإتمام وإنجاز دراستي

"من لا يشكر الناس لا يشكر الله"

أتقدّم بجزيل شكري واعتزازي لجامعة الشرق الأوسط هذا الصرح العلمي ممثلة برئاستها وكوادرها الأكاديمية والإدارية ... ولا يفوتني ان أتقدم بخالص شكري لكلية الحقوق وأساتذتي الكرام...

كما واتقدم بجلّ الشكر والعرفان لمشرفي الدكتور أيمن الرفوع الذي تفضل بالإشراف على رسالتي طيلة فترة إنجازها ولم يتوانى عن الوقوف جانبي وإرشادي لحظةً بلحظةً فله مني خالص الشكر والعرفان.

والشكر موصول للجنة المناقشة الكرام (ممثلة بالاستاذ الدكتور حمدي قبيلات والدكتور بلال الرواشده والدكتور محمد الشبطات)

الإهداء

بعدَ الفضلُ لله، أهدي ما أُلْتُ إليه الآن، لعيناي؛ أمي وأبي

لوجودهم الذي حقق هدفاً ما كنتُ سأصبرُ إليه بلاهما...

لدعوة نيرة، وقلبٍ متفتحٍ بالصبر: حبيبتي أمي

لصبرٍ داعم، وقلبٍ حنون: حبيبي أبي

للسند الثابتِ في هذه الحياة، والرجالِ الكفوِّ فيها: إخوتي (صدام، محمد، عاكف، عمر)،

ومدللتي الصغيرة أختي ماريًا

للرجال الرجال، أعمامي (عاكف وتيسير) يدا أبي، ووالدين؛ بمقامهما في قلبي.

لملاكي الصغير (ياسر).

لروح جدي وجدتي، رحمهما الله.

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
العنوان.....	أ.....
تفويض.....	ب.....
قرار لجنة المناقشة.....	ج.....
شكر وتقدير.....	د.....
الإهداء.....	ه.....
فهرس المحتويات.....	و.....
الملخص باللغة العربية.....	ح.....
الملخص باللغة الإنجليزية.....	ط.....

الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة.....	1.....
ثانياً: مشكلة الدراسة.....	2.....
ثالثاً: أسئلة الدراسة.....	2.....
رابعاً: أهمية الدراسة.....	3.....
خامساً: أهداف الدراسة.....	3.....
سادساً: حدود الدراسة.....	3.....
سابعاً: مصطلحات الدراسة.....	4.....
ثامناً: الأدب النظري والدراسات السابقة.....	5.....
1- الأدب النظري.....	5.....
2- الدراسات السابقة ذات الصلة.....	5.....
تاسعاً: منهجية الدراسة.....	7.....

الفصل الثاني: ماهية التأديب الإداري

المبحث الأول: المخالفة التأديبية.....	9.....
المطلب الأول: مفهوم المخالفة التأديبية.....	9.....
المطلب الثاني: أركان المخالفة التأديبية.....	15.....
المبحث الثاني: السلطة التأديبية.....	17.....
المطلب الأول: الأنظمة المختلفة للسلطة التأديبية.....	17.....

- المطلب الثاني: السلطات المختصة بالتأديب في الأردن 21
- المطلب الثالث: السلطات المختصة بالتأديب في التشريعات المقارنة 28
- المبحث الثالث: المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية 35
- المطلب الأول: مفهوم العقوبة التأديبية 35
- المطلب الثاني: أنواع العقوبات التأديبية 38
- المطلب الثالث: المبادئ التي تحكم اختيار وتوقيع العقوبة التأديبية 42

الفصل الثالث: طبيعة الغلو في القرار التأديبي والرقابة القضائية عليه

- المبحث الأول: مبدأ التناسب في المجال التأديبي 48
- المطلب الأول: شروط صحة القرار التأديبي 48
- المطلب الثاني: تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التأديبية 55
- المبحث الثاني: الأثر المترتب على الغلو في الجزاء التأديبي 62
- المطلب الأول: مفهوم الغلو في الجزاء التأديبي 62
- المطلب الثاني: صور الغلو في الجزاء التأديبي 66
- المطلب الثالث: الأثر المترتب على الغلو في القرار التأديبي 76
- المبحث الثالث: الرقابة القضائية على القرار التأديبي المشوب بالغلو 81
- المطلب الأول: تأصيل قضاء الغلو 81
- المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الأركان الداخلية (الموضوعية) للقرار التأديبي 85

الفصل الرابع النتائج والتوصيات

- أولاً: النتائج 99
- ثانياً: التوصيات 101
- قائمة المصادر والمراجع 102

الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار الإداري (دراسة مقارنة)

إعداد: ميار ياسر موسى إبراهيم

إشراف: الدكتور أيمن يوسف الرفوع

الملخص

تضمنت هذه الدراسة مضمون الغلو إذا ما لحق بالقرار التأديبي وبطبيعة المعيار الذي أخذ به القضاء الإداري باعتباره عيباً يلحق بأحد العيوب الداخلية (الموضوعية) للقرار الإداري، وتكمن مشكلة هذه الدراسة بأن نظام الخدمة المدنية قد حدد أشكال العقوبات التأديبية في حال ارتكاب الموظف مخالفة صريحة، إلا أنّ خلو النص من معايير تتبع لتطبيق هذه العقوبات يمنح الإدارة سلطة تقديرية بفرض العقوبة التي تراها مناسبة مما قد يشكل غلواً في الجزاء التأديبي، وقد أشارت الدراسة إلى بيان الجهات المختصة في إنزال الجزاءات التأديبية وأهم صور الغلو في الجزاء التأديبي والدور القضائي في الرقابة على غلو الإدارة في إنزال العقوبات التأديبية على الموظف.

وقد توصلت الدراسة إلى نتائج كان أهمها: ان القضاء الإداري قد مارس رقابة أعمق من رقابة المشروعية تتعلق بمدى ملائمة القرار للوقائع التي بني عليها بحيث يلغي القرار كلما كان هنالك عدم ملائمة شريطة ان تكون الملائمة عنصراً من عناصر مبدأ المشروعية.

وقد أوصت الدراسة السلطة التأديبية بضرورة توخي العدالة عند فرضها الجزاء التأديبي، فعندما تكون المخالفة التي ارتكبتها الموظف بسيطة على الإدارة ان توقع عليه الجزاء ذو الأثر المعنوي، اما إذا كانت المخالفة جسيمة فهنا توقع على الموظف الجزاءات ذات الأثر المالي والمعنوي.

الكلمات المفتاحية: الغلو، المخالفة التأديبية، الجزاء التأديبي.

Exaggeration in the Disciplinary Penalty and Its Impact on the Administrative Decision "A Comparative Study"

Prepared by: Mayar Yasser Musa Ibrahim

Supervised by: Dr. Ayman Youssef Mutlaq Al-Rufou'

Abstract

This research examined the substance of exaggeration if it was attached to a disciplinary judgment, as well as the nature of the criteria used by the administrative court as a flaw linked to one of the internal (objective) faults of an administrative decision. The problem of this study lies in the fact that the civil service system has specified forms of disciplinary penalties in the event that the employee commits an explicit violation, but the absence of the text from tracking standards for the application of these penalties gives the administration a discretionary power to impose the punishment it deems appropriate, which may constitute an exaggeration in the disciplinary penalty. The study examined the statement of the competent authorities in imposing disciplinary penalties, the most significant forms of exaggeration in the disciplinary penalty, and the role of the judiciary in restraining the administration's exaggeration in imposing disciplinary penalties on the employee.

The study came to some conclusions, the most important of which was that the administrative judiciary exercised a deeper control than legality control, related to the suitability of the decision to the facts on which it was based, so that the decision is revoked whenever there is inadequacy, provided that appropriateness is a component of the legality principle.

The study recommended to the disciplinary authority the need for justice when imposing the disciplinary penalty. When the violation committed by the employee is simple, the administration must impose a penalty with a moral effect on him. But if the violation is serious, then the employee is subject to penalties that have a financial and moral effect

Keywords: Exaggeration, Disciplinary Offense, Disciplinary Penalty.

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة

أن الموظف العام هو العنصر الأساسي في الدولة والمحرك الرئيسي للنشاط الإداري والذي لا يمكن للإدارة أن تقوم بتسيير أعمالها وإشباع الحاجات العامة للمواطنين من دونه، وبحكم العلاقة التي تربط بين الموظف والإدارة، تقرر له حقوق وتفرض عليه واجبات والتي من خلال ممارستها قد يقع في أخطاء قد تلحق أضراراً بالغير مما يرتب عليه المسؤولية.

لذا فإن موضوع الموظفون العموميون، يحتل أهمية بالغة في وقتنا الحالي، وعلّة ذلك أنه لا يسير المرفق العام سيراً منتظماً، لتحقيق أهدافه إلا من خلال جهاز إداري على قدر عالٍ من الكفاءة الإدارية والأخلاقية، يقوم بإنزال الجزاءات المناسبة للمخالفات التأديبية التي ترتكب من قبل الموظفين، فتأديب الموظف عن خطئه التأديبي ليست عملية انتقامية ولا قهرية بل هي مجرد عملية قانونية يهدف من ورائها إصلاح الموظف المخطئ وتحذير باقي الموظفين، حفاظاً على سير المرفق العام بانتظام واطراد.

فالمشرّع هو من يقوم بتحديد العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف مرتكب المخالفة التأديبية، تاركاً بذلك سلطة تقديرية للسلطة التأديبية باختيار عقوبة ملائمة تتناسب مع حجم المخالفة التي ارتكبها الموظف بما لا يخالف القانون، فإذا خرج الموظف العام عن مقتضى الواجب الوظيفي في أعمال وظيفته أو وجد في مظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبياً، والإدارة هنا تملك سلطة التأديب بتوقيع جزاء على الموظف لارتكابه هذه المخالفة التأديبية، لكن يجب أن يكون الجزاء عادلاً، وخالياً من الإسراف في الشدة أو الإمعان في الرأفة، إذ أن كلا الأمرين ليس فيه خير

على حسن سير المرافق العامة، وينايفان المصلحة العامة، فإذا خالفت الإدارة ذلك كان قرارها مشوباً بالغلو في الجزاء، وبالتالي يتعين على سلطة الرقابة على ذلك الجزاء-سواء أكانت سلطة إدارية أم قضائية-أن تلغيه وتنزل الجزاء على العامل على النحو المشروع الذي حتمه القانون.

لذلك؛ لا بد أن تأخذ الإدارة في مجال التأديب وخاصة في إيقاع العقوبة مبدأ المشروعية الذي يعني باختصار عدم خروج الإدارة بقراراتها عن مقتضى القانون.

لذلك تأتي هذه الدراسة للبحث في موضوع الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار الإداري.

ثانياً: مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة في أن نظام الخدمة المدنية الساري المفعول حدد أنواع العقوبات التأديبية التي يصار إلى تطبيقها في حال ارتكبت مخالفة من قبل الموظف العام، لكن خلو النص من معيار لتطبيق هذه العقوبات أدى لمنح الإدارة سلطة تقديرية في فرض العقوبة التي تراها مناسبة، وهنا تثار مشكلة الغلو في الجزاء التأديبي مما دفعنا إلى تدارس المعيار الذي يقاس به هذا الغلو من حيث ارتباطه الدائم بعيب السبب وعيب المحل أو امتداده إلى عيب إساءة استعمال السلطة، وذلك فضلاً عن تفعيل دور الرقابة القضائية وإمكانية حلها دون وقوع الإدارة في الغلو بالجزاء التأديبي، وتكمن آثار وقوع الإدارة في هذا الغلو بارتباطها بحسن سير المرفق العامة واستدامته.

ثالثاً: أسئلة الدراسة

تأتي هذه الدراسة للإجابة عن التساؤلات الآتية:

1: ما المقصود بالمخالفة التأديبية؟ وما هي السلطات المختصة بالتأديب في الأردن والتشريعات

المقارنة؟

2: ما مفهوم الغلو في الجزاء التأديبي؟

3: ما أهم صور الغلو في الجزاء التأديبي؟

4: هل يرتبط الغلو دائماً بعيب السبب والمحل فقط أم يمتد ليرتبط بعيوب القرار الإداري الأخرى؟

رابعاً: أهمية الدراسة

تتمثل أهمية هذه الدراسة في طرح وسائل كفيلة لحماية الإدارة من الوقوع بالغلو في الجزاء

التأديبي الموجه إليه، لذلك ستكون هذه الرسالة مرجعاً للباحثين والمهتمين والمحامين ولالإدارة.

خامساً: أهداف الدراسة

1: تهدف الدراسة في المقام الأول إلى بيان المقصود بالغلو في العقوبة التأديبية.

2: بيان أنواع الجزاءات التأديبية.

3: بيان صور الغلو في العقوبة التأديبية.

4: بيان مدى تأثير الغلو في العقوبة التأديبية على الموظف والمرفق العام.

سادساً: حدود الدراسة

1: الحدود المكانية: الحدود المكانية للدراسة تتمثل بشكل رئيس في القانون والقضاء الإداري الأردني

كقانون مقارن مع القانون المصري، والقانون الجزائري كلما اقتضت الحاجة لذلك، والتي لا يستقيم

البحث دون التعرض إليها وبيانها لاستيفاء منظومة البحث وشمولية الدراسة وهو ما يظهر جلياً في

طيات أوراقه.

2: الحدود الزمانية: حدود الدراسة ضمن اجتهادات القضاء الإداري الأردني في ظل قانون القضاء

الإداري رقم 27 لسنة 2014 واجتهادات مجلس الدولة المصري في ظل قانون رقم 47 لسنة 1972،

ونظام الخدمة المدنية الساري المفعول رقم (9) لسنة 2020 والمعدل لسنة 2022 بالإضافة إلى

القوانين والانظمة والتعليمات ذات الصلة في القوانين المقارنة الاخرى.

3: الحدود الموضوعية: حدود الدراسة الموضوعية الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار الإداري.

سابعاً: مصطلحات الدراسة

- **القرار الإداري:** "افصح الإدارة العامة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح ويكون من شأنه إنشاء، أو تعديل، أو إلغاء مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً، وكان القصد منه إبتغاء مصلحة عامة" (1).
- **المخالفة التأديبية:** "كل تصرف يصدر عن العامل اثناء اداء الوظيفة أو خارجها يؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة أئمة" (2).
- **العقوبة التأديبية:** "اجراء عقابي محدد بالنص توقعه السلطة التأديبية المختصة، على الموظف الذي بواجبات الوظيفة وبناله في مزاياها" (3).
- **التناسب:** " الملائمة بين المخالفة (سبب) القرار التأديبي والعقوبة (محل) القرار التأديبي والنتيجة التي يؤدي إليها (الغاية) من التأديب" (4).
- **الغلو:** "هو العيب الذي يكون فيه الجزاء غير متناسب بشكلٍ ظاهر، مع الذنب المرتكب" (5).

(1) بو ضياف الطيب (1976). القرار الإداري وشروط قبول دعوى الإلغاء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية والسياسية، جامعة الجزائر، ص33-34.

(2) العنوم، منصور (1984). المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق، عمان، ص120.

(3) سرور، أحمد فتحي (1996). الوسيط في قانون العقوبات-القسم العام-ط6، دار النهضة العربية، القاهرة، ص521.

(4) مشار إليه لدى فقيهي، علي بن موسى (2013). التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص 169.

(5) أبو دان، مايا محمد (2011). الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري-دراسة مقارنة، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ص91.

ثامناً: الأطار النظري والدراسات السابقة

1- الأطار النظري

حيث قسمت هذه الدراسة إلى اربعة فصول تناولت في الفصل الأول خلفية الدراسة ومشكلتها واسئلتها وأهميتها وأهدافها وحدود الدراسة والمنهجية المتبعة في الدراسة وبيان مصطلحات الدراسة، أما الفصل الثاني يبحث عن سلطات التأديب في ثلاثة مباحث، المبحث الأول بعنوان المخالفة التأديبية والمبحث الثاني بعنوان السلطة التأديبية، بينما المبحث الثالث بعنوان العقوبة التأديبية، أما الفصل الثالث يبحث في طبيعة الغلو في القرار التأديبي والرقابة القضائية عليه في ثلاثة مباحث، المبحث الأول بعنوان تناسب القرار التأديبي والمبحث الثاني بعنوان الغلو في الجزاء التأديبي والأثر المترتب عليه بينما المبحث الثالث بعنوان الرقابة القضائية على الاركان الداخلية (الموضوعية) للقرار التأديبي، أما الفصل الرابع سيتناول النتائج والتوصيات والخاتمة.

2- الدراسات السابقة ذات الصلة

الحياصات، أحمد محمود (2014). الغلو في العقوبة التأديبية وأثره في القرار التأديبي دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، أطروحة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية. تناول الباحث في هذه الأطروحة مفهوم العقوبات التأديبية وأنواعها في كل من مصر والأردن وتضمنت الأطروحة فصلين، الفصل الأول كان تحت عنوان تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة، تحدث الباحث فيه عن تطور مبدأ التناسب ومفهومه وأساس تناسب العقوبة التأديبية مع الخطأ التأديبي بالإضافة إلى بيان مدلول السلطة التقديرية للإدارة، بينما في الفصل الثاني بعنوان الغلو في العقوبة التأديبية تضمن تطور فكرة الغلو في كل من الأردن ومصر والحالات التي تحقق الغلو في العقوبة، وبيان آثار الحكم بإلغاء القرار التأديبي المشوب بالغلو . وتمتاز دراستي عن هذه الدراسة أنها تبحث في موضوع الرقابة القضائية على الاركان الداخلية للقرار التأديبي، وما هو المعيار الذي

يقاس به الغلو في الجزاء التأديبي من حيث ارتباطه بعيب السبب أو المحل أو عيب اساءة استعمال السلطة، كما ان رسالتي تنظر في الجهات المختصة بإنزال العقوبات التأديبية وفقاً لنظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 والمعدل في عام 2022 وقانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016، كما تم التطرق إلى الجهات المختصة بتوقيع العقوبات في الجزائر وفقاً للأمر رقم 03-06 لسنة 2006.

حليس، أسماء (2015). رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر.

تناولت الباحثة في هذه الدراسة السلطات المختصة بالتأديب في الجزائر، وبيان العناصر المتعلقة بالصحة الخارجية والداخلية للقرار الإداري، وبيان إجراءات الطعن في القرار التأديبي لعدم مشروعيته كإجراء التظلم الإداري. وتمتاز رسالتي عن هذه الرسالة بأنها تبحث في موضوع التأديب في كل من الأردن ومصر والجزائر، وتوسعت في البحث في نظرية الغلو وبيان صورها، وبيان رقابة القاضي الإداري على القرارات التأديبية المشوبة بالغلو.

كلوم، غالية (2018). وسائل الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة زيان عاشور بالجلفة.

تناولت هذه الدراسة موضوع التناسب وعلاقته بأركان القرار الإداري، وبيان الأساس القانوني لفكرة التناسب في القرار الإداري، والتي تتمثل في نظرية الخطأ الواضح في التقدير ونظرية الغلو ونظرية الموازنة بين المنافع والأضرار. وما يميز دراستي عن هذه الدراسة أنها تبحث في نظرية الغلو بشكلٍ أوسع من خلال بيان صور الغلو في الجزاء التأديبي وأثرها الضار على الموظف والمرفق العام وبيان الرقابة القضائية على القرارات التأديبية المشوبة بالغلو.

المعاقبة، محمد ماضي(2016). الرقابة القضائية على الغلو في القرار الإداري التأديبي، اطروحة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية.

تناولت هذه الرسالة بيان إي من اركان القرار الإداري يكون للإدارة فيها سلطة تقديرية، كما تناول الباحث موضوع الجزاء التأديبي بإعتباره المحل الذي تطاله الرقابة القضائية والضمانات التي أقرها المشرع للموظف المخطىء. وما يميز دراستي عن هذه الدراسة في انها تبيّن الجهات المختصة بإنزال العقوبات التأديبية وفقاً لنظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 والمعدل في عام 2022 وقانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016، كما تم التطرق إلى الجهات المختصة بتوقيع العقوبات في الجزائر وفقاً للأمر رقم 06-03 لسنة 2006، بالإضافة إلى بيان مفهوم الغلو وصوره بشكل أوسع.

تاسعاً: منهجية الدراسة

اتبعت الباحثة في هذه الدراسة المنهج التحليلي والوصفي والمقارن معتمدة بذلك على المؤلفات والدراسات والأبحاث والأحكام القضائية التي لها صلة في موضوع الدراسة وعرض الإطار القانوني والقضائي والفقهية في الأردن ومقارنته بالأنظمة القانونية المختلفة كمصر والجزائر.

الفصل الثاني

عناصر التأديب

تمهيد

قد نصّ المشرّع الأردني على مجموعة من الواجبات التي تقع على عاتق الموظف، كما نص على مجموعة من الجزاءات التي تضمن قيام الموظف بواجباته على أكمل وجه، وهذه العقوبات لا تعد فعل انتقامي، إذ أن عدم اقتران المخالفة التأديبية بجزاء يحول فعل الموظف من واجب قانوني إلى واجب أخلاقي أو واجب أدبي، وبهذه الحالة لا يغدو جزاء مخالفته تأنيب الضمير أو استهجان المجتمع على الفعل المخالف.

وإن كان وجود الجزاء مهماً فلا بد أن يكون هنالك ضمانات للموظف من عدم تعسف السلطة الإدارية من خلال إساءة استعمالها لسلطتها في تقدير العقوبة إما بالتخفيف بالعقوبة أو بالزيادة، ففي كلا الحالتين سيؤدي إلى الإخلال في سير المرفق العام، فوجود هذه الضمانات سيؤدي إلى احترام القواعد القانونية بالإضافة إلى حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد.

ولذلك وعلى الرغم من أن تأديب الموظفين يعد من الأمور الضرورية في مجال الوظيفة العامة، إلا أن المشرّع لم يترك للإدارة جميع السلطات لتوقيعها على الموظف، كما أن جميع أعمال الإدارة تكون خاضعة لمبدأ سيادة حكم القانون أو مبدأ المشروعية وهو من المبادئ التي تقوم عليه الدولة الحديثة، بناءً على ما سبق سوف نقوم بدراسة هذا الفصل من خلال المباحث التالية:

- المبحث الأول: المخالفة التأديبية

- المبحث الثاني: السلطة التأديبية.

- المبحث الثالث: العقوبة التأديبية.

المبحث الأول المخالفة التأديبية

أن للمخالفات التأديبية طبيعة تختص بها ولا يمكن أن تقوم بدون توافر أركانها، بالإضافة إلى أنها لا تخضع إلى مبدأ المشروعية "لا جريمة إلا بنص" المطبق في الجرائم الجزائية، وذلك لصعوبة حصر جميع الأفعال التي تشكل مخالفة، لكنها بمبدأ "لا عقوبة إلا بنص"، والذي يعني أن على الإدارة أن تلتزم أثناء قيامها بمعاينة الموظف بالإستناد على نص تشريعي وأن تكون العقوبة منصوصة عليه ضمن العقوبات التأديبية.

وبناءً عليه ستتناول الباحثة في هذا المبحث مطلبين تعالج في المطلب الأول مفهوم المخالفة التأديبية وفي المطلب الثاني أركان المخالفة التأديبية.

المطلب الأول مفهوم المخالفة التأديبية

أن العديد من أنظمة وقوانين الخدمة المدنية تخلو من حصر المخالفات التأديبية مثل الأردن ومصر وفرنسا، وعلى الرغم من اختلاف الآراء حول حصر المخالفة التأديبية فهناك بعض القوانين تنص على أنها تعتبر جريمة تأديبية وليست مخالفة تأديبية كمصر، ويعود ذلك لأن كلمة جريمة أعم وأشمل من المخالفة.

ومن أجل فهم المقصود بالمخالفة التأديبية تتناول الباحثة في الفرع الأول تعريف المخالفة التأديبية، وفي الفرع الثاني اتجاه التشريع الأردني والتشريعات المقارنة من تعريف المخالفة التأديبية.

الفرع الأول: تعريف المخالفة التأديبية

قد تجنبت غالبية التشريعات من وضع تعريف جامع ومانع للمخالفة التأديبية، إنما اقتصروا على النص على الواجبات التي يتعين على الموظف القيام بها والأعمال المحظورة التي يجب أن يتمتع عنها، وعلى الرغم من غياب التعريف التشريعي للجريمة التأديبية إلا أن الفقه والقضاء الإداري قد تصديا لهذه المسألة، من خلال العديد من الأحكام والمبادئ.

كما يطلق الفقه والقضاء تسميات عديدة على الخطأ التأديبي كالجريمة التأديبية⁽¹⁾ أو المخالفة التأديبية⁽²⁾ أو الذنب الإداري⁽³⁾، فجاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر بأن المخالفة التأديبية هي " إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه...، أو يقصر في تأديتها بما يتطلبه من حيطة ودقة وأمانة، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يستوجب تأديبه"⁽⁴⁾.

وعلى غرار ذلك ما صدر عن محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في حكمها بأن المخالفات التأديبية هي " تهم مستقلة عن التهم الجزائية قوامها مخالفة الشخص لواجبات وظيفته أو مهنته ومقتضياتها وكرامتها"⁽⁵⁾.

(1) الطماوي، سليمان (1983). قضاء التأديب، الكتاب الثالث، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط3، ص48.

(2) يطلق أغلب قضاء المحكمة الإدارية العليا الأردنية على المخالفة الإدارية المخالفة التأديبية، ومن القرارات قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 193 لسنة 2018، موقع قراره.

(3) العتوم، منصور (1984). المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق، عمان، ص77.

(4) حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر صدر سنة 1958؛ ومشار إليه لدى الحلو، ماجد (2000). القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص350.

(5) عدل عليا 65/61، مجلة نقابة المحامين، 1965، ص272.

كما تم تعريف المخالفة التأديبية بأنها "كل تصرف يصدر عن الموظف اثناء اداء الوظيفة أو خارجها يؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة أئمة" (1).

وأيضاً قد تصدى الفقه الإداري لتعريف المخالفة التأديبية بأنها "إخلال الموظف بالواجبات المبينة في الأنظمة أو خروجه عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو ظهوره بمظهر من شأنه الإخلال بشرف الوظيفة العامة أو كرامتها"، وقيل أيضاً بأنها "عدم التزام الموظف العام بالأسس التنظيمية والأخلاقية أثناء تأدية الوظيفة وخارجها" (2).

الفرع الثاني: موقف التشريع الأردني والتشريعات المقارنة من مفهوم المخالفة

ترى الباحثة أن المشرع الأردني لم يحدد في نظام الخدمة المدنية المخالفات التأديبية على وجه الحصر، بالإضافة إلى أن النصوص التي وردت لتحديد واجبات الموظف والأعمال المحظورة عليه لم تشمل على كافة المخالفات، على خلاف ما نص عليه القانون الجزائي الذي قد بين في نصوصه الجرائم المعاقب عليها على سبيل الحصر.

بالإضافة إلى ان المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية حدد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر (3)، وكغيره من المشرعين قد وزع صلاحيات توقيع العقوبات حسب مدى خطورة وجسامتها، فالمخالفة، فالرئيس المباشر له حق إيقاع العقوبات على المخالفة التي لا تتجاوز الإنذار والتنبيه،

(1) عصفور، محمد: ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص42.

(2) القباني، بكر (1982). الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية-دراسة تطبيقية مقارنة، مكتبة الملك عبدالعزيز العامة بالرياض، ص328.

(3) أنظر إلى المادة 142 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020

ومنح المدير حق إيقاع العقوبة على المخالفات التي لا تتجاوز الحسم من الراتب الأساسي، كما أنط
 للأمين العام إيقاع العقوبة على المخالفة التي لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات،
 بينما الوزير له حق إيقاع العقوبة على المخالفة التي لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة خمس
 سنوات⁽¹⁾، أما فيما يتعلق بعقوبتي الاستغناء عن الخدمة والعزل فلا يملك أي رئيس حق استخدام
 هذه العقوبات مباشرة، إلا بعد أن يوكلها إلى المجلس التأديبي.

وترى الباحثة ان المشرع في نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته قد قام بتعريف
 المخالفة التأديبية في المادة 142 بقوله: " إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات
 والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه
 الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة
 وواجبات الموظف وسلوكه أو قصر أو أهمل اداء واجباته أو اعتدى على اموال الدولة ومصالحها،
 فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية ..."⁽²⁾.

ويعتبر حكم محكمة العدل العليا السابقة تأكيداً على ذلك والتي قضت "أن الحكم التأديبي هو
 الذي يصدر عن الهيئات المختصة لمحاكمة الموظفين أو بعض الطوائف والجماعات على ما
 يرتكبونه من اعمال تكون ماسة بوظائفهم أو بشرف مهنتهم"⁽³⁾.

وبالرغم من أن غالبية التشريعات الوظيفية لم تضع تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية وأكتفت في
 ذكر بعض الواجبات الوظيفية التي يجب على الموظف الالتزام بها والمحظورات التي يجب أن

(1) أنظر إلى نص المادة 143/أ من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

(2) أنظر إلى نص المادة 142 من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

(3) قرار رقم 107/1975 فصل بتاريخ 1/1/1975 (هيئة عادية)، منشور على الصفحة 814 من العدد 5 من مجلة نقابة
 المحامين لسنة 1976.

يتجنبها، إلا أن هنالك بعض الدول التي قد اتجهت إلى وضع قوانين للمخالفة التأديبية ومنها التشريع النمساوي حيث وضع تعريفاً مزدوجاً للجريمة الجزائية والجريمة التأديبية عندما نص على أن الجرائم هي فعل أو امتناع عن فعل يستطيع كل فرد أن يعرفه من تلقاء نفسه، أو هي اعتداءات على نظام مهني يلزم كل فرد بسبب تكوينه المهني معرفتها (1).

إما المشرع المصري فلم يضع تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية، وكل ما أورده المشرع بعض الواجبات الوظيفية التي يجب ان يلتزم بها الموظف والأعمال المحظورة التي يجب عليه تجنبها، فقانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، أكتفى المشرع بذكر واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم في المادتين (56، 57) (2)، بالإضافة إلى الحكم العام للمخالفة في المادة (58) حيث نص على أن " كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً " (3).

كما أن المشرع المصري قد حدد الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف حصراً في المادة (61) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 (4)، فلا يجوز أن يتم فرض عقوبة أخرى على الموظف المخالف غير العقوبات التي تم ذكرها مثل عقوبة النقل المكاني فهذه العقوبة لا تعتبر

(1) إبراهيم، وحيد محمود (1998). حجية الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ص34.

(2) انظر إلى المواد (56،57) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

(3) المادة (58) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

(4) نصت المادة (61) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 على أنه " الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف هي: 1- الإنذار. 2- الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تتجاوز ستين يوماً في السنة. 3- الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل. 4- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين. 5- خفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة. 6- خفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية. 7- الإحالة إلى المعاش. 8- الفصل من الخدمة. أما الجزاءات التي يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف القيادية هي: 1 - التنبيه. 2- اللوم 3- الإحالة إلى المعاش. 4- الفصل من الخدمة".

عقوبة تأديبية، كما أن المشرع قد راعى التدرج في أنواع الجزاءات وهذا التدرج يحقق رعاية مصالح العاملين وتقدير الجزاء المناسب للمخالفة التي ارتكبها.

أما المشرع الفرنسي لم يضع أيضاً تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية، واكتفى بأن اورد نص عام يقضي بالمعاقبة التأديبية على كل موظف يرتكب خطأ أثناء تأديته لوظيفته، حيث نص في المادة (29) على أنه " كل خطأ يرتكبه الموظف أثناء تأدية واجبات وظيفته أو بمناسبة تأديتها يعرضه للمسؤولية التأديبية، دون الإخلال بمسؤوليته الجنائية متى توافرت الشروط، وأيضاً قد نص في المواد (25 إلى 28) من القانون الصادر في 13 يوليو 1983 على بعض الواجبات التي يجب على الموظف العام الالتزام بها⁽¹⁾.

ومن خلال النصوص القانونية السابقة، نرى أنهم جميعهم قد أوردوا حكماً عاماً يقضي بأن كل موظف يقوم بفعل يخل من كرامة الوظيفة العامة يعاقب تأديبياً، كما ترى الباحثة أن هنالك صعوبة في حصر المخالفات التأديبية في نصوص تشريعية، وذلك يعود لتنوع وتعدد الأفعال التي تشكل مخالفات تأديبية وثانياً بسبب الصياغة القانونية المستعملة لوصف الواجبات والمحظورات التي يجب أن يلتزم بهم الموظف فيصعب على المشرع تحديد ما هو المقصود منها على سبيل الدقة ب الفاظ وعبارات واضحة لا تحتمل التأويل أو الاختلاف في تفسير المعنى.

(1) أشار إليه المطيري، بدر مجار والجدعي، فواز ثامر (2018). التطور الحديث لمبدأ شرعية التجريم في المخالفات التأديبية، (رسالة تحليلية تأصيلية مقارنة)، كلية الحقوق، جامعة الكويت.

المطلب الثاني أركان المخالفة التأديبية

على الرغم من أن الإطار التشريعي للجريمة الجنائية محدد بشكلٍ قطعي من حيث أركان الجريمة والعقوبة المقررة لكل جريمة، بحيث أن القاضي لا يستطيع أن يخرج عما جاءت به النصوص، إلا أن المخالفة التأديبية تأخذ مسلكاً مغايراً سواء من حيث أركانها أو من حيث ارتباط المخالفة التأديبية بالعقوبة المقررة لها، ويكمن سبب الاختلاف إلى طبيعة المخالفة التأديبية وعدم حصرها من جانب المشرع الوظيفي على عكس ما هو معمول به في الجريمة الجنائية.

هناك اتفاق فقهي حول أركان الجريمة الجنائية متمثلة بالركن المادي، معنوي، قانوني، على خلاف أركان المخالفة التأديبية، حيث يرى جانب من الفقه أن للمخالفة التأديبية ركنان هما الركن المادي والمتمثل بالفعل الإيجابي والمعنوي المتمثل بصدور الفعل عن إرادة آثمة بقصد تحقيق نتيجة⁽¹⁾.

وهناك جانب آخر من الفقه لم يكتف فقط باستبعاد الركن القانوني، وإنما يرفض أيضاً بناء المخالفة التأديبية على ذات البناء الذي تقوم عليه الجريمة الجنائية ويرى أن محور مساءلة الموظف تأديبياً تكمن في عنصرين هما الموظف المراد تأديبه والذنب الإداري الذي أقره⁽²⁾، وتقوم المخالفة التأديبية على ركنين هما الركن المادي والركن المعنوي وبدونهما لا تتحقق الجريمة أو المخالفة التأديبية، أما إذا تحققت هذا الأركان نكون أمام جريمة تأديبية كاملة الأركان، وعليه ستقوم الباحثة بإيضاح مختصر للأركان الواجب توافرها في الجريمة التأديبية:

(1) الملط، محمد جودت (1967). المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص 80 وما بعدها.

(2) يمثل هذا الرأي الطماوي، سليمان محمد (1971). القضاء الإداري قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 50.

أولاً: الركن المادي: هو المظهر الخارجي للجريمة التأديبية، والذي يتمثل بسلوك الموظف الإيجابي أو السلبي للإخلال بواجبات الوظيفة، فالسلوك الإيجابي يتمثل بصورة القيام بعمل محظور بينما السلوك السلبي يقع عند الامتناع عن أداء واجب قد فرضه القانون عليه، كما أن القانون في الجرائم التأديبية لا يعاقب على الأعمال التحضيرية مثل إعداد وسائل تنفيذ الجريمة، لكن من الممكن أن تأخذ صورة الشروع في الجريمة التأديبية وتعتبر جريمة تأديبية مستقلة بحد ذاتها كما هو الحال في الجرائم الجنائية.

ثانياً: الركن المعنوي: يتمثل بالإرادة الأثمة أو غير المشروعة لدى الموظف، ويتحقق الركن المعنوي في الجريمة التأديبية عند قيام الموظف بتوجيه إرادته إلى اتيانها سلوك مكون للجريمة ليحقق النتيجة المرجوة، أما الركن المعنوي في الجريمة غير العمدية تتصرف فيها إرادة الموظف إلى النشاط دون تحقيق النتيجة، ويتمثل ذلك نتيجة خطأ الموظف كالأهمال أو عدم مراعاة القوانين والأنظمة⁽¹⁾، وتقوم المخالفة التأديبية ومسألة الموظف تأديبياً سواء أكانت المخالفة عمدية أو غير عمدية، أما في حالة انعدام الإرادة لدى الموظف حين إتيانه للفعل مثل تنفيذ أمر مكتوب من رئيسه أو بسبب قوة قاهرة، فلا تقوم المخالفة التأديبية هنا.

وترى الباحثة أنه على الرغم من الصعوبة التي تواجه المشرع في حصره للمخالفات التأديبية في التشريع، وصعوبة التكلم عن الركن القانوني للمخالفة التأديبية، إلا أنها ترى أنه من اللزوم أن تتوافر الأركان كاملة (الركن المادي، المعنوي، القانوني)، لأن توافر هذه الأركان يشكل ضماناً مهمة في تأديب الموظفين، مما لا يترك للإدارة المجال في إباحة ما تشاء وتجرى ما تشاء من التصرفات التي يأتيتها الموظف، فالركن القانوني هنا هو أن تكون المخالفات التأديبية منصوص عليها في القانون.

(1) حلمي، محمود (1974). نظام العاملين في الجهاز الإداري والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 280.

المبحث الثاني السلطة التأديبية

أن السلطة التأديبية هي الجهة صاحبة الاختصاص في تطبيق العقوبات التأديبية التي قد نص عليها المشرع في مجال الوظيفة العامة⁽¹⁾، ويحكم هذه السلطة مبدأ الشرعية بمعنى أنه لا يملك الحق في تطبيق أية عقوبة من العقوبات المنصوص عليها قانوناً إلا الجهة التي خصصها المشرع بذلك⁽²⁾.

وعليه؛ سيتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب: ستتحدث الباحثة عن الانظمة المختلفة للسلطة التأديبية في المطلب الأول، وعن السلطات المختصة بالتأديب في الأردن في المطلب الثاني، وعن السلطات المختصة بالتأديب في التشريعات المقارنة في المطلب الثالث.

المطلب الأول الأنظمة المختلفة للسلطة التأديبية

في هذا المطلب ستقوم الباحثة ببيان الأنظمة المختلفة للسلطة التأديبية التي يكاد الفقه الإداري أن يجمع على تقسيم هذه النظم إلى ثلاثة نظم رئيسية وهي النظام الرئاسي، والنظام شبه قضائي (مجالس التأديب)، والنظام القضائي (محاكم التأديب)⁽³⁾، وأشارت إليهم الباحثة على النحو الآتي:

(1) الصروخ، ملكية (1983). سلطة التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مطبعة الجبلوي، ص260.

(2) الصروخ، ملكية، مرجع سابق، ص36.

(3) يرى جانب من الفقه أن انظمة التأديب تقتصر على نوعين، إداري، وقضائي، أنظر حول هذا الشأن الطماوي، سليمان محمد (1979). القضاء الإداري قضاء التأديب، مرجع سابق، ص438؛ كذلك محارب، علي جمعة (1986). التأديب الإداري في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ص162 وما بعدها، حيث يرى هذا الأخير أن النظام شبه القضائي هو صورة من صور النظام الرئاسي.

في الفرع الأول سيتم بيان النظام الرئاسي، والنظام القضائي في الفرع الثاني، والنظام الشبه قضائي في الفرع الثالث.

الفرع الأول: النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي للتأديب على إعطاء الرئيس الإداري وحده السلطة في تأديب الموظف العام وبغض النظر عن مدى جسامة المخالفة أو بساطتها، فالأصل وفقاً لأنصار هذا النظام - أن حق تأديب الموظف يعود إلى الإدارة التي يعمل فيها لأن التأديب يعتبر أحد عناصر السلطة الرئاسية ولأن الإدارة هي المسؤولة عن انجاز المهام الموكولة وهي الأقدر من غيرها على الإلمام بالظروف المحيطة بالمخالفات الإدارية والجزاءات المناسبة لها، وقد ترى من الأفضل للمصلحة العامة التجاوز عن بعض المخالفات في بعض الظروف رغم ثبوتها (1).

كما تبنى هذه النظرية جانب كبير من الفقه المقارن (2) ومجلس الدولة الفرنسي وبعض التشريعات المقارنة، كأساس قانوني لإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة بحق الموظف في حال إخلاله بواجبات وظيفته، فاستخدام السلطة التأديبية بواسطة السلطة الرئاسية يعتبر من أكثر الأنظمة التي تتفق مع المنطق.

إلا أن هنالك جانب من الفقه (3) يرى ان النظام القائم على السلطة الرئاسية ينطوي على الكثير من العيوب والمخاطر، كونه يعهد للسلطة الرئاسية وحدها صلاحية ممارسة سلطة التأديب وتكون

(1) الخلايلة، محمد علي (2017). القانون الإداري - الكتاب الثاني -، دار الثقافة، عمان.

(2) أنظر على سبيل المثال: أ: في الفقه المصري: السيد محمد إبراهيم (1966). شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 46 لسنة 1964، الموسوعة الادارية الحديثة، دار المعارف، القاهرة، ص497.

(3) شطناوي، علي خطار (2003). الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ص151.

هي الجهة الوحيدة المختصة بإيقاع العقوبة التأديبية بحق موظفيها دون مراعاة لأية ضمانات تأديبية، الأمر الذي سوف يؤدي إلى أن ينتج عنه نوعاً من الاستبداد أو التحكم الإداري، كما ان منح الاختصاص الواسع للسلطة الرئاسية في التأديب قد يؤدي إلى التعسف أو الإنحراف في استعمال الحق أو الغلو في العقوبة (1).

لذلك تم إضفاء الطابع القضائي على سلطة التأديب في مصر، تجنباً للعلل الموجودة في النظام الرئاسي، حيث لم يعد الرئيس الإداري وحده المسؤول عن ايقاع العقوبات التأديبية وممارسته صلاحية التأديب في الوظيفة العامة، وهذا ما سوف نتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: النظام القضائي

يتميز النظام القضائي بأن الدعوى التأديبية تقترب بشكل كبير من الدعوى الجزائية، بحيث يتطلب الفصل المطلق بين السلطة الرئاسية التي تقيم الدعوى التأديبية وتتابعها وبين هيئات قضائية خاصة مستقلة تختص بتقدير حجم الخطأ الذي نسب إلى الموظف العام وإيقاع العقوبة التي تراها مناسبة مع ضرورة اثبات ذلك (2)، مع إلزامية قراراتها للسلطات الرئاسية لأنه يقتصر هنا دور السلطات الرئاسية في هذا النظام على توجيه الاتهام إلى الموظف المخطئ، فالمشرع هنا قد ينشئ هيئة خاصة تتولى القيام برفع الدعوى التأديبية والادعاء أمام هذه المحاكم وتدعى بالنيابة الإدارية.

وهذا النظام بلا شك يحقق قدرًا من الضمان للموظف في مواجهة السلطة الرئاسية وتأخذ به بعض الدول منها ألمانيا الاتحادية ومصر والنمسا، لكن لا يمكن الأخذ بهذا النظام كنظام تأديبي وحيد لأنه يقوم على الحد من السلطة التقديرية للسلطات الرئاسية في مجال التأديب والذي سوف

(1) أنظر لـ الصروخ، ملكية، مرجع سابق، ص151.

(2) شباط، يوسف فندي (2017). القانون الإداري وتطبيقاته، دار الكتاب الجامعي، الإمارات العربية المتحدة، ص251.

يؤثر على سير المرفق العام بانتظام واطراد لأن هنالك بعض العقوبات التأديبية تتطلب السرعة في فرضها على الموظف بعيداً عن الإجراءات القضائية التي تتسم في أغلب الأحيان بالبطء.⁽¹⁾

وبناءً على ما سبق؛ ترى الباحثة أنه لا يمكن الأخذ بأي من النظاميين (الرئاسي، والقضائي) كنظام تأديبي وحيد، بل يجب أن يكون هنالك موازنة بين النظاميين وهو ما سوف نجده في النظام شبه القضائي الذي سوف نتطرق له في الفرع الثالث.

الفرع الثالث: النظام شبه القضائي

إن تعدد الأنظمة التأديبية ما هو إلى نتاج لرغبة المشرع في خلق نوع من التوازن بين الفاعلية والضمان والرغبة لتحقيق التناسق والموازنة بين المصلحتين العامة والخاصة في المجال الوظيفي (مصلحة الإدارة من ناحية الفاعلية ومصلحة الموظف من ناحية الضمان)⁽²⁾، لذلك ظهر عندنا ما يسمى بالنظام شبه القضائي من أجل أن يحقق هذا النوع من التوازن.

مع ذلك يستلزم من هذه السلطة قبل اتخاذ الجزاء المناسب استشارة هيئات يمثلها كل من الحكومة والموظفين بالتساوي، فيطلب إليها النظر في الإجراءات واقتراح العقوبة المناسبة وكقاعدة عامة لا يقيد هذا الاقتراح السلطة الرئاسية ولا يلزمها في شيء فرأيها هنا استشاري⁽³⁾.

لذلك وجد النظام شبه قضائي للحد من تعسف السلطة الرئاسية، وعدم وقوعها بالغلو اثناء تقديرها للعقوبة، فهي تمثل ضمانات تقترب من الضمانات القضائية ولكن المشرع وضع لها بعض

(1) الحياصات، احمد محمود (2014). الغلو في العقوبة التأديبية وأثره على القرار الإداري (دراسة مقارنة بين الأردن ومصر

والجزائر)، اطروحة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، ص31.

(2) الصروخ، ملكية، مرجع سابق، ص140-141.

(3) الصروخ، ملكية، مرجع سابق، ص104.

القيود منها استشارة هيئة معينة على أن تكون الإدارة غير ملزمة بهذا الرأي، من أجل ذلك فهذه الضمانات لا ترقى إلى اعتبارها ضمانات قضائية.

وبناءً على ما تقدم؛ وبعد بيان الأنظمة القانونية المختلفة، نجد أن التشريع لا يمنع من الجمع بين أكثر من نظام في آن واحد، وهذا ما سار عليه كل من المشرع المصري والأردني، لذلك لا بد من بيان الأنظمة التأديبية التي سار على نهجها المشرع الأردني وفقاً لنظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020، والمشرع المصري وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016.

المطلب الثاني

السلطات المختصة بالتأديب في الأردن

أن المشرع الأردني نظم شؤون الوظيفة العامة بموجب نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020م، حيث عالجها تحت عنوان الإجراءات والعقوبات التأديبية في الفصل السادس عشر في المواد (141-166)، ورغم وجود أنظمة خاصة بتنظيم الوظيفة لبعض الوظائف كالقضاة وأعضاء الهيئة التدريسية على سبيل المثال، لكن يبقى نظام الخدمة المدنية هو المرجع العام ما لم يرد نص في تلك التشريعات.

فالمشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020م وتعديلاته، قد تبني كل من النظاميين الرئاسي والشبه قضائي، وهو ما سوف نقوم بإيضاحه من خلال الفرعيين القادمين.

الفرع الأول: النظام الرئاسي في الأردن

قد أخذ المشرع الأردني بالنظام الرئاسي في التأديب وذلك من خلال نصوصه في نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته، ومنح للرئيس الإداري الأعلى الحق في إيقاع بعض الجزاءات.

فوفقاً لنظام الخدمة المدنية يتبين للباحثة أن السلطات الرئاسية التأديبية تتعقد في الجهات الآتية:

1: مجلس الوزراء:

حيث نصت المادة (159): "إذا ارتكب الموظف من الفئة العليا أي مخالفة مسلكية يوقف عن العمل بقرار من مجلس الوزراء وتصرف له النسبة التي يقرها مجلس الوزراء من مجموع راتبه الاساسي وعلاوته"⁽¹⁾.

كما نصت المادة (160):⁽²⁾

أ: (المجلس الوزراء تشكيل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية وزيرين يختارهما مجلس الوزراء للنظر في المخالفة المرتكبة من موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا)، وبناءً على تنسيب مجلس الوزراء يقوم المجلس باتخاذ القرار المناسب وإيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية.

استناداً على ما سبق؛ ترى الباحثة ان المشرع قد منح مجلس الوزراء اختصاص وقف عمل

الموظفين من الفئة العليا في حال ارتكابهم أي مخالفة مسلكية.

(1) المادة 159 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020.

(2) المادة 160 من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

2: الوزير:

يملك الوزير وفقاً لنظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 ان يقوم بإيقاع العقوبات على غير شاغلي الوظائف العليا إما بالتنبيه أو الإنذار أو الحسم من الراتب بمقدار لا يزيد عن 7 ايام في الشهر أو أن يقوم بحجب الزيادة السنوية لمدة عام أو عاميين، كما أن الوزير لا يستطيع أن يوقف الموظف عن العمل إلا في حالة خضوعه للمجلس التأديبي أو إحالته إلى المدعي العام أو المحكمة قبل ذلك (1).

3: الأمين العام.

وفقاً لنص المادة (143) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 (2)، يبين أن للأمين العام الحق في إيقاع العقوبات التأديبية على الموظف المخالف ولكن بشرط ان لا تتجاوز مدة الحجب عن ثلاثة سنوات، وإذا تبين للأمين العام أن الموظف يجب أن يعاقب بعقوبة تزيد عن التي يمتلك حق صلاحيته فيتربت عليه رفعها مع بيان رأيه فيها إلى الجهة الأعلى حسب التسلسل الإداري وهو الوزير الذي يملك صلاحية إيقاع العقوبة الأشد (3).

(1) أنظر إلى المادة 150 من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

(2) نصت المادة 143 من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020 على:

أ: توقع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام على المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف من الفئات الأولى والثانية والثالثة وفقاً للصلاحيات التالية:

1: بقرار من الرئيس المباشر إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الإنذار.

2: بقرار من المدير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الحسم من الراتب.

3: بقرار من الأمين العام إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات.

4: بقرار من الوزير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات.

(3) نصت المادة 145: إذا تبين لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (143) من هذا النظام أن العقوبة التأديبية المناسبة أو الواجب إيقاعها على المخالفة التي ارتكبها الموظف تزيد على العقوبة التي تمتلك صلاحية إيقاعها، فيتربت عليها رفعها مع بيان رأيا فيها إلى الجهة الأعلى حسب التسلسل الإداري التي تمتلك صلاحية إيقاع العقوبة الأشد أو لإحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إذا رأت ذلك ضرورياً وفقاً لأحكام هذا النظام.

وأيضاً من أجل حماية الموظف العام من تعسف السلطات الرئاسية وان تقع في الغلو أثناء إيقاع العقوبة، لا يجوز للأمين العام إيقاع أي من العقوبات التأديبية سابقة الذكر إلا بعد استجواب الموظف والتحقيق معه في المخالفة التي ارتكبها قبل إيقاع العقوبة عليه (1).

4: المدير: يملك المدير فقط توقيع عقوبة تأديبية على المخالفة التي لا تتجاوز الحسم من الراتب الأساسي (2)، ويكون ذلك بناءً على تنسيب من الرئيس المباشر، فالمدير لا يملك أن يوقع عقوبة العزلة أو عقوبة الاستغناء عن الخدمة أو حجب الزيادة السنوية لمدة عام أو عامين لأن هذه العقوبات ليست من ضمن اختصاصه.

5: الرئيس المباشر: وفقاً لنص المادة (143) (3) يملك الرئيس المباشر حق توقيع العقوبات التأديبية على المخالفة التي لا تتجاوز الإنذار، فيقتصر دور الرئيس المباشر على التنبيه والإنذار فقط ولا يملك إيقاع أي من العقوبات الأخرى كالحسم من الراتب أو العزل أو حجب الزيادة السنوية لأن هذه العقوبات ليست من ضمن اختصاصاته.

الفرع الثاني: المجالس التأديبية في الأردن

إن الاتجاه العام في مجال التأديب قد ذهب إلى عدم ترك حق إيقاع العقوبات كافة وخصوصاً الجسمية منها في يد الرئيس الإداري، لذلك قد أخذ المشرع الأردني بهذا النظام إلى جانب النظام الرئاسي وذلك من أجل تحقيق قدر كبير من الضمانات التأديبية، حيث أنه أوكل في بعض الأحيان مهمة التأديب الوظيفي إلى مجالس المحاكمة التأديبية ذات الطابع الإداري، وبالرغم من أن هذه

(1) أنظر إلى المادة (146) الفقرة (أ) البند (1) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

(2) أنظر إلى المادة (143) الفقرة (أ) البند (2) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

(3) أنظر إلى نص المادة (143) الفقرة (أ) البند (1).

المجالس لا تعد محاكم قضائية بالمعنى الدقيق بالرغم من أن التشكيل والإجراءات التي تتبع أمامها ونهائية قراراتها، تقترب جداً في صفات المحاكم القضائية⁽¹⁾، لذلك لا بد من بيان تشكيل هذه المجالس وما اختصاصاتها.

أولاً: تشكيل مجالس التأديب

أن المشرع في نظام الخدمة المدنية الحالي رقم (9) لسنة 2020م وتعديلاته رقم 6 لسنة 2022 قد نص في المادة (147) منه على أنه: "أ: يؤلف مجلس تأديبي لاتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الفئة الأولى برئاسة أمين عام وزارة العدل وعضوية كل من:

1: أمين عام الديوان.

2: مستشار في ديوان التشريع والرأي يسميه رئيس ديوان التشريع والرأي.

ب: يؤلف مجلس تأديبي لاتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الفئتين الثانية والثالثة برئاسة مستشار من ديوان التشريع والرأي يسميه رئيس ديوان التشريع والرأي وعضوية كل من:

1: أحد موظفي وزارة العدل من شاغلي الوظائف القيادية يسميه رئيس وزير العدل.

2: أحد موظفي الديوان من شاغلي الوظائف القيادية يسميه رئيس الديوان⁽²⁾.

(1) الحياصات، أحمد محمود (2014). الغلو في العقوبة التأديبية وأثره في القرار الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، ص47.

(2) المادة (147) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته رقم 6 لسنة 2022.

بينما في نظام الخدمة المدنية السابق رقم (82) لسنة 2013م في المادة (146) منه على أنه:

" أ: يؤلف مجلس تأديبي لاتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة

برئاسة أمين عام وزارة العدل وعضوية كل من:

1- أمين عام الديوان.

2- مستشار في ديوان التشريع والرأي ممن يعين بموئل المادة (45) من هذا النظام يسميه رئيس

ديوان التشريع والرأي " (1).

ومن خلال ما تقدم؛ يتضح أن المشرع الأردني في نص المادة (147) من نظام الخدمة المدنية

رقم (9) لسنة 2020 قد عدل على طبيعة تشكيل مجالس التأديب المنصوص عليها في نظام الخدمة

المدنية رقم (82) لسنة 2013، وترى الباحثة هنا أن المشرع قد أصاب فيما وصل إليه من إعادة

تشكيل لمجالس التأديب، لأنه يضيف نوعاً من الضمانات للموظفين كما يضيف أيضاً زيادة في الدقة

القانونية أثناء تطبيق أحكام ونصوص القوانين والأنظمة.

أما فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا يتبين ان المشرع في نظام الخدمة المدنية قد نص على

تشكيل لجنّتان، تنتظر اللجنة الأولى في المخالفات التي قد يرتكبها موظفي المجموعة الأولى من

الفئة العليا، اما اللجنة الثانية تنتظر في المخالفات التي قد يرتكبها موظفي المجموعة الثانية من

الفئة العليا. (2)

(1) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013. (2) المادة (146).

(2) أنظر إلى نص المادة (160) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020.

ثانياً: اختصاص مجالس التأديب

قد نصت المادة (147) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 والمعدل لسنة 2022 في الفقرة (ح) على أنه "يختص المجلس التأديبي بالنظر في المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف، وله إيقاع أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة (142) من هذا النظام وذلك حسب تقديره للعقوبة المناسبة للمخالفة التي ارتكبها الموظف (1)".

فيتبين مما سبق؛ أن من أهم اختصاصات مجلس التأديب هو توقيع جميع العقوبات التي نص عليها سابقاً في المادة 142 مثل التنبيه أو الإنذار أو الحسم من الراتب الأساسي ففي حالة قيام الموظف بارتكاب أي مخالف مسلكية يحق للمجلس التأديبي إيقاع أي عقوبة من العقوبات التي نص عليها المشرع، كما يجب أن يتم فرض العقوبة حسب حجم الجرم الذي قام به الموظف فيجب أن يكون هنالك تناسب بين حجم المخالفة والعقوبة وإلا كان القرار الإداري مشوباً بالغلو ولا يتناسب مع المخالفة المرتكبة مما سيترتب الغاؤه.

وأيضاً ما نصت عليه المادة (149) الفقرة أ على أنه: "إذا تبين أن المخالفة التي استندت للموظف تنطوي على جريمة جزائية، فيترتب إيقاف الإجراءات التأديبية، وإحالة الموظف ومحاضر التحقيق الذي أجري معه والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة إلى المدعي العام المختص أو إلى المحكمة المختصة، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى أو الدعوى الجزائية التي قدمت ضده (2)".

(1) المادة 142 من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

(2) المادة 149 من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020

مما يعني إذا ما تبين للمجلس التأديبي أن المخالفة التي أحال إليها الموظف للتأديب تنطوي على جريمة جزائية، فيجب عليه إيقاف إجراءات التأديب وإحالة الموظف مع محاضر التحقيق والأوراق والمستندات الأخرى إلى المدعي العام المختص أو المحكمة المختصة، وفي هذه الأثناء لا يستطيع المجلس التأديبي اتخاذ أي إجراء بحق الموظف إلا بعد صدور حكم قضائي قطعي.

وبناءً على ما سبق؛ ووفقاً للقانون الإداري، إذا ما تم إدانة الموظف أو تم الحكم عليه بعدم المسؤولية أو بالبراءة، لا يمنع ذلك من اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه على المخالفة التي ارتكبه، وتحديد العقوبة التأديبية الملائمة لتلك المخالفة⁽¹⁾.

المطلب الثالث

السلطات المختصة بالتأديب في التشريعات المقارنة

إن قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 هو القانون الذي يرجع إليه الموظفون العموميون في مصر، حيث عمل هذا القانون على بيان جميع التفاصيل التي تتعلق بالموظف والسلطات التأديبية، حيث منح المشرع المصري سلطات التأديب لشاغلو الوظائف العليا والسلطة المختصة بالإضافة إلى الرؤساء المباشرين الذي صدر قرار بتحديدهم من قبل السلطة المختصة، ونلاحظ أنّ المشرع أخذ بالنظام القضائي المتمثل في المحاكم التأديبية منذ صدور قانون رقم (117) سنة 1958م بشأن النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية⁽²⁾، حيث أن مصر هي الدولة العربية الوحيدة التي قد أضافت الطابع القضائي على السلطة التأديبية.

(1) الحياصات، أحمد محمود، الغلو في العقوبة التأديبية وأثره في القرار التأديبي، مرجع سابق، ص 52.

(2) قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم 117 لسنة 1958.

الفرع الأول: السلطات الرئاسية

فرق المشرع المصري بين ثلاثة أنواع من الرؤساء الذين يمارسون سلطات التأديب هم: الرؤساء المباشرين الذين تحددهم السلطة المختصة وشاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية في حدود اختصاصهم والسلطة المختصة.

فالرؤساء المباشرين الذين تحددهم السلطة المختصة استناداً إلى نص المادة (62) من قانون الخدمة المدنية لهم الحق في إيقاع الجزاءات التالية: الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يجاوز عشرين يوماً في السنة ولا يزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة.

أما شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية فوفقاً للمواد 17 وما بعدها من قانون نظام الخدمة المدنية والمواد 51 وما يليها من لائحته التنفيذية فإن هذا القانون قد جاء بفلسفة جديدة تتمثل بأن الوظائف القيادية كان يطلق عليها في القوانين السابقة "وظائف الإدارة العليا" التي تتمثل بالمدير العام وما يعلوها، إلا أنه في قانون نظام الخدمة المدنية الحالي قد أستخدمت فكرة "الوظيفة الإشرافية" وهي الوظيفة التي تسبق المدير العام في السلم الوظيفي مثل وظيفة "مدير الإدارة" وهؤلاء يوقعون العقوبات التأديبية التالية:

توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يتجاوز أربعين يوماً في السنة ولا يزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة⁽¹⁾.

بينما السلطة المختصة قد تحددت بالوزير والمحافظ ورئيس مجلس الإدارة ولكل منهم سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على شاغلي الوظائف العادية وتتمثل هذه الجزاءات استناداً إلى المادة (61)

(1) نص المادة (2/62) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016

من قانون نظام الخدمة المدنية بالإنداز والخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تتجاوز ستين يوماً في السنة والوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل ، وتأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين والخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة، إما الجزاءات التي تستطيع توقيعها على شاغلي الوظائف القيادية تتمثل بالتبنيه واللوم فقط.

الفرع الثاني: المحاكم التأديبية

نصّ المشرع المصري على إنشاء محكمتان تأديبيتان بصدر قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 إحداهما تختص بالعاملين من مستوى الإدارة العليا ويكون مقرها القاهرة أو الاسكندرية وتشكل من دائرة أو أكثر كل منها من ثلاثة مستشارين وأما الثانية فللعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث ومقرها أيضاً القاهرة أو الاسكندرية وتشكل من مستشار مساعد على الأقل يكون رئيساً وعضوية اثنين من النواب ويصدر هذا التشكيل من رئيس المجلس (1).

ويجوز أيضاً إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى بقرار من رئيس مجلس الدولة يبين عددها ومقارها ودوائر اختصاصها وذلك بعد استطلاع رأي مدير النيابة العامة (2).

وهناك بعض العقوبات التي لا يستطيع الرؤساء الإداريين توقيعها على الموظفين، بينما المحاكم التأديبية تملك حرية توقيع كافة العقوبات المقررة في المادة (61) من قانون نظام الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016، سواء أكانوا من شاغلي الوظائف القيادية أو من شاغلي الوظائف العادية (3).

(1) أنظر إلى المواد (7-8) من القانون رقم (47) قانون مجلس الدولة لسنة 1972.

(2) أنظر إلى المادة (8) من القانون رقم (47) قانون مجلس الدولة لسنة 1972.

(3) أنظر إلى نص المادة (61) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016.

تم العمل بها كحاكم قضائية اعتباراً من تاريخ صدور القانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن النيابة الإدارية وحسبما جاء بالمذكرة الإيضاحية للقانون فإن الهدف من ذلك هو تلافي العيوب التي كانت موجودة في المحاكمات التأديبية وأهمها تعدد مجالس التأديب وبطء إجراءات المحاكمة وغلبة العنصر الإداري على تشكيل هذه المجالس.

وبناءً على ما سبق؛ توصلت الباحثة إلى أن السلطة المختصة تملك سلطة توقيع عقوبة التنبيه واللوم فقط على شاغلي الوظائف القيادية إما العقوبات الأخرى لا توقعها إلا المحاكم التأديبية كعقوبة الإحالة على التقاعد والفصل من الخدمة، وفيما يتعلق بالموظفين من غير شاغلي الوظائف القيادية فالمحاكم التأديبية تملك توقيع كافة الجزاءات التي نص عليها المشرع في المادة (61) من قانون نظام الخدمة المدنية.

أما المشرع الجزائري لم يأخذ في مجال التأديب أي من النظاميين الإداري أو القضائي، فتبنى ما يعرف بالنظام شبه القضائي، فمن خلال الرجوع إلى نص المادة 162 من الأمر 03-06 نجدها تنص على أنه " تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين⁽¹⁾، مما يدل على أن المشرع الجزائري بالرغم من إعطائه للسلطة الرئاسية حق إيقاع الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف إلا أن هذا ليس مطلقاً، فقد جعل هيئة أخرى تشاركه في ممارسته هذا الحق.

كما ورد في الأمر 03-06 أن توقيع الجزاءات التأديبية يكون من اختصاص السلطة الرئاسية بالإضافة للجان الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، فمن جانب السلطة الرئاسية قد ميز المشرع بين عقوبات الدرجة الأولى والثانية، وعقوبتين الدرجة الثالثة والرابعة بالإضافة إلى

(1) أنظر إلى نص المادة 162 من الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006.

منح سلطة التعيين الحق في اتخاذ إجراءات تأديبية أخرى في حالات معينة وستحاول الباحثة توضيحهم بإيجاز:

أولاً: الإجراءات التأديبية الخاصة بالدرجتين الأولى والثانية:

حسب المادة 165 الفقرة الأولى من الأمر 06-03 فإنه تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر، العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية في المعني، فهنا المشرع الجزائري لم يلزم السلطة الرئاسية استشارة أي هيئة⁽¹⁾.

ثانياً: الإجراءات التأديبية الخاصة بالدرجتين الثالثة والرابعة

حسب المادة 165 الفقرة الثانية من الأمر 06-03 فإن العقوبات التأديبية التي تتخذها السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرم، بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقد في شكلها التأديبي وعليها أن تبت في القضية المطروحة في أجل لا يتجاوز (45) يوماً من تاريخ إخطارها⁽²⁾.

ثالثاً: الإجراءات التأديبية الأخرى لسلطة التعيين:

بإمكان سلطة التأديب اتخاذ عقوبات تأديبية بحق الموظف المخالف في حالات معينة منها:
أ: التوقيف الفوري ويكون في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة.

(1) أنظر إلى نص المادة 165 الفقرة الأولى من الأمر رقم 06-03، 15 يوليو لسنة 2006.

(2) أنظر إلى الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المنضمم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج، العدد 46، الصادر بتاريخ 16 جويلية 2006.

ب: العزل عن الوظيفة بعد غيابه عن العمل فترة (15) يوما دون مبرر مقبول وبعد استيفاء الإجراءات القانونية والمتمثلة في الإجازات، وفي هذه الحالة يؤسس العزل على أساس إهمال المنصب وليس الخطأ الجسيم (1).

أما فيما يتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي فهي عبارة عن هيئات استشارية للوظيفة العمومية تنشأ لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة من الأسلاك تتساوى مستويات تأهيلها، على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية بموجب قرار تصدره السلطة التي لها صلاحية التعيين (2)، كما أن هذا اللجان تتضمن بالتساوي ممثلين عن الإدارة بالإضافة إلى ممثلين منتخبيين من الموظفين وترأسهم السلطة الموضوعية على مستواها أو الممثلة عنها.

كما أن مدة عضوية هذه اللجان ثلاث سنوات قابلة لتجديد، ومن الممكن تقصير أو إطالة مدة العضوية استثناءً على ألا تتجاوز هذه المدة ستة أشهر بقرار من الوزير أو الوالي وذلك بعد موافقة المدير العام للوظيفة العمومية (3)، كما نص المشرع على وجوب الأخذ برأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي بقوله " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني " (4).

(1) لبنى، عليا عتيقة العايب (2019). النظام التأديبي للموظف في التشريع الجزائري، (رسالة ماجستير)، جامعة محمد بو ضياف-المسيلة، الجزائر.

(2) غوثي، قوسم حاج (2012). السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي في قانون الوظيفة العامة الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة تيارت، الجزائر، ص379. متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en>

(3) لبنى، عليا، عتيقة، العايب، مرجع سابق، ص25.

(4) أنظر نص المادة 165 من الأمر 06-03.

كما تتخذ السلطة التي لها صلاحية تعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد اتخاذ الراية الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، الجمعية كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تثبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى (45) يوماً من تاريخ إخطارها⁽¹⁾، وفي حالة العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة فيجب إشراك ممثلي الموظفين في اتخاذ القرار المناسب الذي لا تنفرد به الإدارة، وأن يكون قرار اللجنة مبرراً حتى لا تثار بشأنه الشكوك⁽²⁾.

(1) الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2016، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج، العدد 46، الصادر بتاريخ 16 جويلية 2006.

(2) غوثي، قوسم حاج، السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي، مرجع سابق.

المبحث الثالث

المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية

تعد العقوبة التأديبية وسيلة فعالة لتقويم المرفق العام وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، لذلك تتفق أغلب التعريفات الفقهية في إبراز الألم كجوهر العقوبة، فعرف البعض العقوبة التأديبية بأنها "عقوبة تعلنها الإدارة أو السلطة الإدارية، تجاه موظف عام، بسبب ارتكابه مخالفة أثناء الخدمة أو بسببها⁽¹⁾"، وترى الباحثة هنا أن هذا التعريف قد أبرز ما هي الجهة المختصة بالتأديب بالإضافة إلى بيان صفة الموظف وحالات وقوع الخطأ.

كما إن العقوبة التأديبية محكومة بمبدأ لا عقوبة إلا بنص، ومدلول هذا المبدأ أن السلطة التأديبية المختصة بتأديب الموظفين إذا ارادت إيقاع عقوبة تأديبية فإنها ملزمة بإيقاع عقوبة مما قد حددها المشرع مسبقاً، فلا تستطيع أن تستبدل أي عقوبة مهما كانت الظروف.

وعليه، ستقوم الباحثة بتوضيح مفهوم العقوبة التأديبية في المطلب الأول، وأنواع العقوبات التأديبية في المطلب الثاني، والمبادئ التي تحكم اختيار وتوقيع العقوبة التأديبية في المطلب الثالث.

المطلب الأول

مفهوم العقوبة التأديبية

أورد معظم الفقهاء تعريفات متعددة للعقوبة في مؤلفاتهم، فمنهم من عرفها بأنها ايلاء مقصود يوقع من أجل الجريمة ويتناسب معها، وقيل بأنها "جزاء يوقع باسم المجتمع تنفيذاً لحكم قضائي على من تثبت مسؤوليته عن الجريمة"⁽²⁾، وعرفها البعض بأنها الأثر الذي ينص عليه القانون ليلحق

(1) العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 12.

(2) حسني، محمود نجيب (1967). علم العقاب، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 35.

المجرم بسبب ارتكاب الجريمة⁽¹⁾، وبالرغم من اختلاف الالفاظ في المفاهيم السابقة لكن جميعها تتفق في الجوهر.

وقد تجنّب المشرّع الأردني من وضع تعريف للعقوبة التأديبية في نصوصه كما هو الحال في الأنظمة المقارنة، مكتفياً بأن أورد على سبيل الحصر العقوبات التأديبية التي تستطيع الإدارة أن توقعها على الموظف الذي يرتكب مخالفة مسلكية، في حين أن جانب من الفقه حاول وضع تعريف للعقوبة التأديبية على أنها " جزاء يمس الموظف في حياته الوظيفية سواء بتوجيه اللوم إليه، أو بالانقاص من المزايا المادية للوظيفة أو بإنهاء خدمته مؤقتاً أو نهائياً"⁽²⁾.

وعرفت العقوبة التأديبية أيضاً بأنها " إجراء عقابي محدد بالنص توقعه السلطة التأديبية المختصة، على الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة ويناله في مزاياها"⁽³⁾، لذلك على العقوبة التأديبية أن تكون ضمن حدود مبدأ الشرعية ولا تخرج عنه لا بالزيادة ولا بالنقصان وإلا كنا أمام حالة الغلو في العقوبة التأديبية.

ويتضح بجلاء من التعريفات السابقة التي استقرت عليها آراء الفقهاء، في أن ما تتخذه السلطة التأديبية في حق الموظف الذي يرتكب مخالفة، تهدف إلى ردع الموظف من الانزلاق في الجريمة مرة أخرى، كما تعمل على ردع الغير من أن يقدم عليها.

(1) سرور، احمد فتحي (1996). الوسيط في قانون العقوبات-القسم العام، ط6، دار النهضة العربية، القاهرة، ص521.

(2) حمزة، محمد حسين (1960). القانون التأديبي ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، القاهرة، ص42.

(3) العنوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 120.

وبناءً على ما سبق، استطاعت الباحثة استخلاص خصائص العقوبة التأديبية بأنها:

1- الإيلام: ويقصد به أن يتم المساس بحق من حقوق من تنزل به العقوبة التأديبية، ويكون هذا المساس أما بالحرمان الكلي أو بالحرمان الجزئي، فالمساس بالحق يقصد به فرض قيود على استعماله، ويتحقق الإيلام بصورة مادية في خسارته جزاءً من راتبه مثلاً، ويكون معنوياً كشعور الموظف بالإهانة، كما في عقوبتي التنبيه والإنذار (1).

2- الفئوبة: أي ان العقوبة التأديبية تتعلق بفئة الموظف العام فقط، وأنها تؤثر على المركز القانوني للموظف العام سواء أكانت تؤثر على حقوقه وامتيازاته الوظيفية كلها أم بعضها، بصورة دائمة أم مؤقتة، ولا تتعدى العقوبة التأديبية صلاحيتها خارج نطاق الوظيفية، فلا تؤثر على حياة الموظف الخاصة كعلاقاته الشخصية وممتلكاته وغيرها (2).

3- المرونة: إن السلطة الإدارية الرئاسية أو التأديبية بإمكانها أن تتصدى لجميع الأفعال التي قد يرتكبها الموظف، وتشكل إخلالاً بواجبات وظيفته ومقتضياتها، وهنا يجب إيقاع العقوبة العادلة التي تتناسب وتتسجم مع أوضاع المرفق العام، وهذه المرونة ليست مطلقة إنما قد تكون مقيدة بقواعد أو إجراءات معينة بالإضافة إلا أنها تخضع للرقابة القضائية (3).

4- الملائمة بين العقوبة والمخالفة: ويقصد به أن على الإدارة أن تختار العقوبة التأديبية التي تتناسب مع جسامة المخالفة المرتكبة وذلك وفقاً لمبدأ التناسب فالإدارة تتمتع بهامش من الحرية في المجالين الزماني والمكاني لاتخاذ القرار، بمناسبة ممارستها لاختصاصها التأديبي في نطاق القانون ولا تخرج عنه، فالإدارة هي التي تقرر إذا ما كانت العقوبة الملزم توقيعها ملائمة أو غير

(1) الحياصات، أحمد محمود، الغلو في العقوبة التأديبية وأثره في القرار التأديبي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 57.
 (2) الشخلي، عبدالقادر (1983). النظام القانوني للجزاء التأديبي، ط1، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 220.
 (3) العنوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 121.

ملائمة، وبعبارة أدق هي التي تزن ملائمة قراراتها التأديبية للظروف الواقعية، والأحوال القانونية الدافعة لارتكاب المخالفة الإدارية، في ضوء الصالح العام حتى لا تتحول إلى سلطة تحكمية⁽¹⁾.

المطلب الثاني أنواع العقوبات التأديبية

تختلف العقوبات التأديبية في التشريع الأردني عن العقوبات التأديبية في التشريعات الأخرى، وذلك نتيجة لاختلاف السياسة التأديبية لكل مشرع لذلك تختلف تسميات العقوبات كما اختلف الفقهاء في تصنيف العقوبات، لكن ترى الباحثة أنه من الممكن تصنيف العقوبات إلى عقوبات تأديبية مباشرة، وعقوبات تأديبية غير مباشرة.

الفرع الأول: العقوبات التأديبية المباشرة (الصريحة).

وهي العقوبات التي تم ذكرها على سبيل الحصر في القانون ويتم إيقاعها على الموظف المخالف، والعقوبات التأديبية الصريحة تقسم إلى عقوبات تأديبية أصلية، وعقوبات تأديبية تبعية.

أولاً: العقوبات التأديبية الصريحة الأصلية

يجب ذكر هذه العقوبات وتحديدها في القرار الإداري الصادر بحق الموظف وإلا كان هذا القرار مشوباً بالخلو، وهذه العقوبات هي:

أ: **العقوبات المعنوية:** تعتبر هذه العقوبات من أبسط أنواع العقوبات حيث أنها توقع على الموظف بسبب ارتكابه خطأ بسيط، حيث تقوم الإدارة بتنبيه الموظف على خطئه وأنه يلزم عليه الابتعاد عن مثل هذا السلوك، ولا يترتب عليها آثاراً مادية⁽²⁾، وتتمثل هذه العقوبات بالتنبيه والانذار.

(1) حتاملة، سليم سلامة (2006). رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية (دراسة مقارنة بين القضاء الفرنسي والمصري والأردني)، مجلة جامعة جرش للبحوث والدراسات، جامعة جرش الأهلية، الأردن، مج10، ع2، حزيران، ص235.

(2) محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص328.

ب: العقوبات المالية

هذا النوع من العقوبات يتسم بأنه متوسط الشدة، فهو أشد من الجزاءات المعنوية ولكنه لا يصل إلى درجة إنهاء الخدمة، فتؤدي هذه العقوبات إلى حرمان الموظف من المزايا المقررة له في قوانين الموظفين، وتقسّم هذه العقوبات إلى نوعين عقوبات مالية مباشرة وعقوبات مالية غير مباشرة.

1: العقوبات المالية المباشرة

هي العقوبات التي تنصب مباشرة على كل من راتب الموظف ومركزه الوظيفي، كالحسم من الراتب والقطع منه أو تنزيل الدرجة⁽¹⁾، حيث يتم اللجوء إلى هذا النوع من العقوبة عندما يرتكب الموظف خطأً تأديبياً يدل على استهتاره بالوظيفة وعدم مبالاته.

ويعتبر الحسم من الراتب من أهم صور العقوبات المالية المباشرة، فالمشرع الأردني قد نص على هذه العقوبة في نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 في المادة (3/أ/142)، ومثله المشرع المصري أيضاً قد نص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 في المادة (2/61).

2: العقوبات المالية غير المباشرة

والمقصود بهذه العقوبات "تجميد الوضع المالي للموظف المذنب، أي أنه يمس ما يتقاضاه الموظف من علاوات أو مكافآت أو رواتب مستقبلاً وليس حالياً"⁽²⁾.

وترى الباحثة أن المشرع الأردني قد نص على هذه العقوبة في نظام الخدمة المدنية الحالي في المادة (5/4/3/أ/142)، وأيضاً المشرع المصري قد نص عليه في قانون الخدمة المدنية في المادة (4/61).

(1) العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص173.

(2) العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص176.

ج: عقوبات إنهاء الخدمة

إن هذه العقوبات من أشد العقوبات، لأنه يترتب عليها فك ارتباط الموظف من الوظيفة التي يعمل بها بشكل نهائي⁽¹⁾، وقد اختلفت عقوبات إنهاء الخدمة للموظفين في التشريعات المقارنة، فنص التشريع الأردني في نظام الخدمة المدنية على عقوبتي الاستغناء عن الخدمة والعزل، بينما التشريع الفرنسي قد نص على عقوبة العزل بالإضافة إلى عقوبة الإحالة إلى التقاعد، والتشريع المصري أيضاً في قانون نظام الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 قد نص على عقوبتي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة.

ثانياً: العقوبات التأديبية الصريحة التبعية (غير مباشرة)

وهي تلك العقوبات التي تكون في طبيعتها تابعة للعقوبات التأديبية، حيث تقوم بشكل تلقائي وبقوة القانون دون النص عليها بشكل صريح أو ذكرها في الحكم التأديبي الذي يوقع بحق الموظف العام⁽²⁾، كتأخير الترقية لفترة معينة بسبب ارتكاب الموظف مخالفة تأديبية وقد صدر في حقه جزاء تأديبي أصيل.

ومن خلال الرجوع إلى نصوص قانون الخدمة المدنية المصري، ترى الباحثة أن المشرع المصري قد أجاز للإدارة وقف ترقية الموظف إذا تمت أحواله إلى المحاكمة التأديبية أو الجزائية، أو إذا كان الموظف موقوفاً عن العمل على ذمة التحقيق، ويتم إيقاف هذه الترقية طوال هذه المدة على أن لا تتجاوز السنتين، وتكون وظيفة الموظف محجوزة إلى صدور نتيجة المحاكمة، فإذا صدر حكم

(1) الجمعات، أكرم محمود (2010). العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، (رسالة ماجستير) جامعة الشرق الأوسط، ص101.

(2) الطماوي، سليمان محمد، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص113 وما بعدها.

المحكمة ببراءة الموظف أو صدر حكم نهائي بحقه بمعاقبته تأديبياً بعقوبة لا تتجاوز الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تزيد عن 10 أيام، وجب على الإدارة ترقبته اعتباراً من التاريخ الذي كان من المفترض ترقبته فيه لو لم يتم أحالته إلى المحاكمة، ويتم منح الموظف أجر الوظيفة المرقي لها من هذا التاريخ. (1)

الفرع الثاني: العقوبات التأديبية المقنعة

هي تلك العقوبات التي تتم بطريقة غير مباشرة، حيث تصدر الإدارة اجراءً ادارياً غير عقابي ولكنه يحمل في طياته عقوبة، وتعتبر بذلك عقوبة مقنعة وغامضة لعدم مشروعيتها (2)، فهذه العقوبات لم ينص عليها المشرع كعقوبة تأديبية، ولكنها إجراءات تتخذها الإدارة بحق الموظف للنيل منه أو إلحاق الأذى به.

كما أطلق عليها البعض العديد من التسميات منها سلطة العقاب التي لا تنتمي إلى التأديب، أو الجزاءات غير التأديبية وهي تصرف تتخذها الإدارة ضد الموظف وتحاول أن تضي عليها صفة المشروعية مستترة في ذلك وراء بعض الإجراءات التي يجيز لها القانون اتخاذها كالتدابير الداخلية، ولكنها في حقيقة الأمر تهدف من اتخاذها إلى توقيع عقوبة تأديبية بحق الموظف لا يُجيزها القانون (3).

وترتبط العقوبة المقنعة في واقع الأمر بأخلاقيات السلطة الإدارية في مواجهة موظفيها، حيث تقوم بتوقيع عقوبات بالمعنى الصحيح للنيل من الموظف عن طريق خفي غير قانوني، مستخدمة

(1) نظر إلى المادة 65 من قانون نظام الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016.

(2) الحياصات، أحمد محمود، الغلو في العقوبة التأديبية وأثره في القرار التأديبي، مرجع سابق، ص 69.

(3) النعيمي، محمد قدوري (2013). مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي القانونية، ص 326، 327.

في سبيل ذلك إجراءات غير منصوص عليها قانوناً، وفي بعض الأحيان إجراءات منصوص عليها، ولكنها تستخدمها في غير الأغراض التي تقررت من أجلها⁽¹⁾.

وقضت المحكمة الإدارية الأردنية في حكم لها " أما بخصوص نقل المستدعي من مكان عمله إلى مكان آخر فإن محكمتنا تجد أن نقله قد تزامن مع العقوبات التي تم إيقاعها بحق المستدعي مما يدل على أن المقصود من النقل إجراء تأديبي يخفي عقوبة تأديبية مقنعة، مما يستوجب معه إلغاء قرار النقل الصادر بحق المستدعي⁽²⁾."

بينما الإجراءات التي قد تتخذها الإدارة ولا تمس بالمركز الوظيفي للموظف لا يمكن اعتبارها عقوبات مقنعة، بالإضافة للإجراءات التي تتخذ في مواجهة الموظف والتي قد تنقص من حقوقه بسبب غياب العمل الفعلي لا تعتبر من قبيل العقوبات المقنعة⁽³⁾.

المطلب الثالث

المبادئ التي تحكم اختيار وتوقيع العقوبة التأديبية.

إن حق تأديب الموظف يعود للإدارة التي يعمل بها، فللإدارة حق اختيار وتوقيع العقوبة التأديبية المناسبة من العقوبات الواردة في التشريع الوظيفي وبما يتناسب مع المخالفة المرتكبة، ومن أجل تحقيق المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد وحماية للموظف من تعسف الإدارة في اختيار العقوبة أستقر الأمر إلى وجود العديد من المبادئ التي تحكم اختيار وتوقيع العقوبة

(1) أنظر: عفيفي، مصطفى (1976). العقوبة التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ص121.

(2) الحكم رقم (327 لسنة 2017) صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية بتاريخ 2017/12/27، موقع قرارك.

(3) بوادي، مصطفى (2014). تطبيقات العقوبة المقنعة في المجال التأديبي الفرنسي والجزائري والكويتي، بحث منشور في مجلة الاجتهادات للدراسات القانونية والاقتصادية، معهد الحقوق، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، ع6.

التأديبية تتمثل في شرعية العقوبة وتناسبها مع المخالفة بالإضافة إلى عدم رجعية العقوبة وعدم تعدد العقوبات التأديبية.

أولاً: شرعية العقوبة

إن المشرّع لم يحدد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر على خلاف الجرائم الجزائية التي تم النص عليها حصراً في قانون العقوبات، فمبدأ الشرعية في القانون الجزائري يتضمن كل من الجريمة والعقوبة (فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، بينما في مجال التأديب فإن مبدأ الشرعية يقتصر على العقوبات فقط دون الجرائم، فلا تستطيع السلطة التأديبية وفقاً لهذا المبدأ إبان توقع على الموظف عقوبات لم ترد ضمن العقوبات التي حددها المشرّع مسبقاً، حتى ولو كانت العقوبة أخف من العقوبات التي حددها المشرّع، ولو كان إيقاع هذه العقوبة كان بناءً على رضا الموظف، لأن هذا الرضا لا ينفي بطلان هذه العقوبة⁽¹⁾، لأن المشرّع قد نص على العقوبات التي يجوز توقيعها صراحة وعلى سبيل الحصر، فلا يجوز للإدارة أن تحرم الموظف من الإجازة أو من الترقية لأنها تعد من العقوبات التأديبية المقنعة ويكون قرار الإدارة هنا قرار معيب يعيب مخالفة القانون.

حيث يقصد بالمشروعية وفق هذا المبدأ بأنه ذلك الخطأ التأديبي الذي يرتبط بمخالفة قاعدة أو أمر ملزم بغض النظر عن طبيعة هذا القاعدة أو مصدرها سواء كان مصدرها التشريع أو العرف⁽²⁾.

ثانياً: تناسب العقوبة مع المخالفة

ويقضي هذا المبدأ أنه في حال إيقاع عقوبة تأديبية على الموظف المخالف من قبل السلطة صاحبة الاختصاص أن تراعي بذلك إبان تكون العقوبة متناسبة مع درجة المخالفة التي ارتكبها

(1) العجمي، مشعل محمد، الضمانات التأديبية للموظف العام، (رسالة ماجستير)، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ص64.
(2) الفايز، باسل محمد (2018). أثر الحكم الجزائري على تأديب الموظف العام، (رسالة ماجستير)، جامعة الشرق الأوسط، ص45.

الموظف وعدم المغالاة فيها أخذةً بإعتبارها السوابق والظروف الملازمة والمحيطة للمخالفة التي أقدم عليها الموظف.

بالإضافة إلى أن العديد من الدول قد نصت في تشريعاتها على مبدأ التناسب ولم تترك للسلطة التأديبية الحرية المطلقة في تحديد العقوبة وإنما قد قيدتها في وجوب ملائمة العقوبة مع المخالفة، فنجد ان نظام الخدمة المدنية اعتبر هذا المبدأ من الضمانات التي يجب مراعاتها من قبل الجهات المختصة بالتأديب، وشدد على عدم التساهل أو المغالاة في الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف المحال للمساءلة التأديبية (1).

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية في قولها " ومحكمتنا تجد أن العقوبة التي أوقعها المستدعي ضده على المستدعي وهي الإنذار لا تتناسب مع المخالفة التي ارتكبها المستدعي، ولما كانت العقوبة المفروضة على المستدعي وهي العقوبة التي جاءت من حيث الشدة بالترتيب الثاني من بين العقوبات المترتبة والمقررة في المادة (46) من نظام الهيئة التدريسية حيث تدرجت في شدة العقوبة والتي تبدأ من التنبيه لثلاث مرّات ثم الإنذار ثم الإنذار النهائي، ولما كان ملف المستدعي يخلو من وجود أي عقوبة سابقة بحقه وبالتالي فإن الارتفاع في العقوبة إلى الإنذار مما يوصم القرار بالغلو وعدم الأخذ بمبدأ الملاءمة والتناسب بين الفعل المخالف والجزاء المترتب عليه، الأمر الذي يتعين معه إلغاء القرار الطعين من حيث العقوبة فقط" (2).

(1) المادة (4/أ/141) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020م.

(2) الحكم رقم 247 لسنة 2020، الصادر عن المحكمة الإدارية الأردنية بتاريخ 21-9-2020.

وبالاستناد إلى أحكام المحكمة الإدارية ترى الباحثة ان المحكمة قد ألزمت السلطات التأديبية باتباع مبدأ التناسب عن اتخاذها عقوبة تأديبية بحق الموظف المخالف كما وأعطت لنفسها الحق في الرقابة على مبدأ الملاءمة.

ثالثاً: عدم رجعية العقوبة التأديبية

استناداً لهذا المبدأ فإنه والذي يعتمد على تطبيق قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، فإنه لا يجوز للسلطة المختصة بإيقاع العقوبة التأديبية التي تعتبر من اختصاصها إلا من تاريخ إصدارها بغض النظر عن جسامة الخطأ الذي قد اقترفه الموظف وليس بأثر رجعي لهذا التاريخ⁽¹⁾، أما بما يتعلق بعدم رجعية القوانين فهذا يعني بأن السلطة التأديبية تكون ملزمة باتباع القوانين النافذة ومقيدة بها أثناء إيقاعها للعقوبة فلا يجوز لسلطة التأديب معاقبة الموظف عن فعل كان مباحاً في ظل النظام القديم أو كان مقرر له عقوبة أقل فلا يعد من العدل أن يسري النظام الجديد الذي يجرم الفعل أو يشدد من العقوبة، وعلى غرار قانون العقوبات فإنه يستثنى من هذا المبدأ حالة كون الجزاء الجديد يعد أصلح للمتهم.

ويعد هذا المبدأ من المبادئ المستقر عليها في الفقه والقضاء الإداري، ويمكن تطبيقه في العقوبات التأديبية وكذلك الجزائية، لكن نظام الخدمة المدنية لا يتضمن نصاً صريحاً على هذا المبدأ، ولكنه من المبادئ العامة حسب مقتضيات العدالة واستقرار المراكز القانونية، واحترام قواعد توزيع الاختصاص من حيث الزمان⁽²⁾.

(1) سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 273.

(2) يحيى، قاسم (1999). ضمانات تأديب الموظفين في تشريعات، مصر، العراق، اليمن، فرنسا، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، ص 78.

رابعاً: عدم تعدد العقوبات التأديبية

ويقصد بهذا المبدأ أنه لا يجوز معاقبة الموظف المخطئ عن مخالفة واحدة مرتين، فيجب أن تكون الجزاءات وفقاً لهذا المبدأ من طبيعة واحدة، كما أنّ نظام الخدمة المدنية قد نصّ على هذا المبدأ بالقول "لا يجوز فرض أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في النظام على كل مخالفة مسلكية يرتكبها الموظف"⁽¹⁾، ولا يعتبر مخالفة لمبدأ تعدد العقوبات إذا فرض على الموظف عقوبة أصلية وأخرى تبعية، بالإضافة إلى أنه من الممكن أن يعاقب على الفعل الواحد بعقوبة تأديبية وأخرى جزائية، وذلك لاختلاف طبيعة كل من العقوبتين.

(1) المادة (141) الفرع (أ) البند (3) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020.

الفصل الثالث

طبيعة الغلو في القرار التأديبي والرقابة القضائية عليه

أدى اتساع نشاط الإدارة في الآونة الأخيرة، إلى منحها العديد من الامتيازات من قبل المشرع كالسلطة التقديرية وغيرها، وذلك من أجل تحقيق الفاعلية والضمان في أدائها للتوظيف، وهذا ما دعا المشرع إلى تنظيم الرقابة الفعالة وفرض رقابة القضاء الإداري على بعض أعمال الإدارة، وخاصة الأعمال الإدارية التي تصدر بموجب سلطتها التقديرية وذلك للحد من إساءة استعمالها لهذه السلطة، وحتى لا يؤدي هذا الاتساع إلى الاعتداء على حقوق الأفراد فالعقوبة العادلة هي حق من حقوق الموظف.

لذلك فإن تأديب الموظف المخالف من الخطوات الهامة التي تتبعها الإدارة من أجل تحقيق حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، فالتأديب يهدف في المقام الأول إلى منع الموظف من تكرار المخالفة نفسها أو غيرها في المستقبل، بالإضافة إلى ردع زملائه الآخرين من ارتكاب نفس الذنب، مع مراعاة الإدارة للضمانات التي تقيه من الوقوع في الغلو أثناء توقيعه للجزاء التأديبي.

ومن أهم الضمانات التي تحقق العدالة للموظف والحسم والردع للمرفق العام مبدأ ضمانات تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التأديبية، والذي أجمع الفقه والقضاء على اعتباره واحداً من أهم المبادئ التي يجب على السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية مراعاتها.

ومن خلال هذا الفصل سوف تقوم الباحثة بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو الآتي:

- **المبحث الأول:** تناسب القرار التأديبي.
- **المبحث الثاني:** الغلو في الجزاء التأديبي والأثر المترتب عليه.
- **المبحث الثالث:** الرقابة القضائية على القرار التأديبي المشوب بالغلو.

المبحث الأول مبدأ التناسب في المجال التأديبي

بعد ان كانت تتوقف رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة على مشروعية القرار، أصبح من الممكن أن يبحث القضاء الإداري في مدى تناسب القرار التأديبي مع سببه، لذلك يعد مبدأ التناسب فكرة أساسية من افكار القانون الإداري، وعليه؛ ستيين الباحثة في هذا المبحث مفهوم القرار التأديبي وشروط صحته في المطلب الأول، ومبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة في المبحث الثاني.

المطلب الأول شروط صحة القرار التأديبي

أن القرار الإداري له تعريفات متعددة ففي الفقه قد عرفه الفقيه "سليمان محمد الطماوي" على أنه "إفصاح عن إرادة ملزمة بقصد إحداث أثر قانوني، وذلك إما بإصدار قاعدة تنشئ أو تعدل حالة قانونية، أو موضوعية حيث يكون العمل لائحة، إما بإنشاء حالة فردية أو تعديلها أو إلغائها لمصلحة فرد، أو افراد معينين، أو ضدهم في حالة القرار الإداري" (1).

كما يعرف القرار الإداري بأنه "قرار نهائي له مواصفات القرار الإداري باعتباره عملاً قانونياً انفرادياً صادراً بإرادة السلطة الإدارية المختصة وإبرادتها المنفردة وذلك بقصد إحداث أو توليد آثار قانونية عن طريق إنشاء، أو تعديل، أو إلغاء حقوق وواجبات قانونية، أي إنشاء أو تعديل، أو إلغاء مراكز قانونية وذلك في نطاق مبدأ الشرعية السائدة في الدولة" (2).

(1) أشار إليه الذنيبات، محمد جمال (2011). الوجيز في القانون الإداري، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص198.
(2) أشار إليه خلوفي، رشيد (1998). قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص34.

كما عرّفه الفقيه الفرنسي "هوريو" بأنه "الإعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني ازاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية، أو في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر"⁽¹⁾، بالإضافة إلى الفقيه "قالين" فقد عرف القرار الإداري بأنه "عمل قانوني يصدر عن هيئة إدارية، أو هيئة خاصة لها امتيازات السلطة العامة، ويكون موضوعه إدارياً ويصدر تنفيذاً للقوانين أو السلطات الممنوحة في الدستور"⁽²⁾.

أما القضاء الفرنسي قد عرف القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة العامة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح ويكون من شأنه إنشاء، أو تعديل، أو إلغاء مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً، وكان القصد منه ابتغاء مصلحة عامة"⁽³⁾.

بينما محكمة القضاء الإداري في مصر قد عرفت القرار الإداري بأنه "إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة، بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"⁽⁴⁾، وبالرغم من قبول هذا التعريف، إلا أنه قد تلقى الكثير من الانتقادات منها:

1: إن مصطلح الإفصاح هنا، لا ينطبق إلا على القرارات الإدارية الصريحة، ولا يتضمن قرارات الإدارة الضمنية، التي تحوز على نفس القيمة القانونية⁽⁵⁾.

(1) أشار إليه بو ضيفاف، عمار (2007). القرار الإداري، دراسة تشريعية، قضائية، فقهية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 13، 14.

(2) أشار إليه الذنبيات، محمد جمال، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 198.

(3) أشار إليه بوضيفاف، الطيب، القرار الإداري وشروط قبول دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 33-34.

(4) الدعوى رقم (6/1146) ق س 8، ص 777، بتاريخ 28-2-1954.

(5) مهنا، محمد فؤاد (1978). مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دار المعارف، القاهرة، ص 657.

2: هذا التعريف يقصر من أثر القرار الإداري على أنه فقط "يحدث مركز قانوني"، إلا أن آثار القرار الإداري قد تمتد إلى تعديل مركز قانوني أو إلغاء هذا المركز (1).

3: يدخل هذا التعريف في شروط صحة القرار الإداري التي يجب أن تخرج عن مفهوم القرار في حد ذاته وأركانه الأساسية، فهذا التعريف يشترط اتفاق القرار مع القوانين واللوائح، وأن يصدر في الشكل الذي حدده القانون، وأن يكون محله إحداث أثر قانوني ممكن وجائز، وأن يهدف لمصلحة عامة، فهذه الشروط بالتالي تخرج عن طبيعة القرار الإداري (2).

وترى الباحثة أن التعريف الأنسب للقرار الإداري هو عمل قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة وتترتب عليه آثار قانونية معينة، وهو التعريف الذي قد أستقر عليه الفقه والقضاء حيث نجد أن محكمة العدل العليا السابقة قد قضت في أحد أحكامها بأنه "... استقر الفقه والقضاء الإداريان على تعريف القرار الإداري أيًا كان نوعه على أنه عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين" (3).

وشروط صحة القرار الإداري تتمثل في خمسة أركان رئيسية هي: الإختصاص، الشكل والإجراء، المحل، السبب، الغاية. ولذا حتى يكون القرار الإداري مطابقاً للقانون أو مشروعاً فلا بد

(1) فهمي، مصطفى أبو زيد (1979). القضاء الإداري، ط4، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ص300.

(2) عبد الوهاب، محمد رفعت (2009). النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص525.

(3) حكم لمحكمة العدل العليا السابقة مشار إليه لدى الخلايلة، محمد علي، القانون الإداري-الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص175.

أن يكون صحيحاً في أركانه السابقة فإذا علق بأي ركن من تلك الأركان أي شائبة أو أكتفه أي عيب فإنه يصبح غير مشروعاً وقابلاً للطعن به بالإلغاء وإزالة آثاره (1).

وترى الباحثة أن على السلطة الإدارية عند إصدارها للقرار التأديبي لابد لها أن تلتزم بهذه الشروط فيجب أن يصدر القرار التأديبي من الجهة التي تملك الصلاحية والإختصاص في إصداره، وأن تصدر في الشكل الذي حدده القانون، وأن يكون سبب القرار مشروعاً وقائماً وأن تكون الغاية من القرار التأديبي تحقيق المصلحة العامة ويكون هذا القرار محققاً لآثاره، وإذا خرج القرار التأديبي عن هذه الشروط يكون القرار التأديبي غير مشروع وقابلاً للإبطال.

فالقرار التأديبي قبل إصداره يجب أن يستلزم بعض الإجراءات التي يجب مراعاتها وإلا كان القرار معيباً بعبء الشكل كالتحقيق، فقد نص المشرع الأردني على وجوب التحقيق في المادة (1/1/146) من نظام الخدمة المدنية الحالي على أنه "لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (143) من هذا النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البندين (1) و(2) من الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام على المخالفة المرتكبة إلا بعد استجوابه من أي جهة من الجهات المحددة في الفقرة (أ) من المادة (143) من هذا النظام أما في البنود من (3) إلى (8) من الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام فلا يجوز لأي من الجهات إيقاع العقوبة إلا بعد تشكيل لجنة تحقيق بقرار من الوزير عدد أعضائها ثلاثة بمن فيهم الرئيس تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبتها الموظف قبل اصدار قرار بشأنها" (2)، وأيضاً إذا فرض المشرع على جهة

(1) العدوان، رائد محمد (2013). نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، (رسالة ماجستير)، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ص16.

(2) المادة (1/1/146). (1) أنظر إلى نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020

الإدارة قبل إصدارها قرارها باستشارة فرد أو هيئة ما، فإنه يتعين عليها القيام بذلك الإجراء الشكلي حتى لو كان الرأي في ذاته غير ملزم للإدارة وإلا عد القرار معيباً في شكله (1).

كما أن القانون يشترط أن يتم تسبب القرار التأديبي، ويقصد بالتسبب "احتواء الجزاء التأديبي على المخالفة التي دعت الجهة التأديبية لاتخاذها" (2)، أما سبب القرار فهو "تلك الحالة القانونية أو الواقعية المستقلة عن رجل الإدارة التي تسبق العمل والتي تشكل مقدمة ضرورية لكل قرار تتخذه الإدارة" (3)، فتسبب القرار الإداري يعد إجراء شكلي يتمثل في ذكر الأسباب التي قد بني عليها القرار، بينما سبب القرار فهو أمر موضوعي يتمثل في وجوب قيام القرار الإداري على أسباب حقيقية، فجميع القرارات الإدارية يجب أن تقوم على أسباب تبررها في الواقع والقانون (4).

ونظام الخدمة المدنية الحالي قد نص في المادة (141) في الفرع (أ) البند (5) على "وجوب تسبب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية" (5)، كما اشترط المشرع الفرنسي أيضاً على ضرورة تسبب جميع القرارات التأديبية، وإلى ذلك جنح المشرع الجزائري أيضاً، حيث أشتراط تسبب جميع القرارات التأديبية أيضاً مهما كانت درجة العقوبة المراد تسليطها على الموظف العام، وإلا تعرض القرار التأديبي للإلغاء (6).

-
- (1) الحياصات، أحمد محمود، الغلو في العقوبة التأديبية وأثره في القرار التأديبي، مرجع سابق، ص147.
- (2) السليمان، فايز مطلق (213). ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، (رسالة ماجستير)، جامعة الشرق الأوسط، ص98.
- (3) الطماوي، سليمان (1966). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ص194.
- (4) الخلايلة، محمد علي، القانون الإداري-الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص220.
- (5) أنظر إلى نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة (2020)، المادة (141).
- (6) فتيحي، صفاء (2014). الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية، (رسالة ماجستير)، جامعة محمد خيضر، ص14.

ويعتبر التسبب ضماناً ليصار الوصول إلى عقوبة عادلة بإتباع أن السلطة التأديبية ملزمة بذكر الاسباب التي ادت بها إلى إيقاع الجزاء التأديبي على الموظف مرتكب المخالفة أو الخطأ حيث أن ذكر السبب يعطي المحكمة مراقبة العنصر الواقعي في القرار الصادر بتوقيع الجزاء⁽¹⁾، وتمتد رقابة المحكمة إلى بيان ما يمكن أن يشوب القرار الإداري من أسباب قد تؤدي إلى بطلانه كالغلو في العقوبة التأديبية.

أن القاعدة المستقرة في الفقه والقضاء أن الإدارة غير ملزمة بالتسبب، إلا إذا أوجبه القانون بذلك، فإن أي قرار يصدر عن الإدارة، ومنها القرارات التأديبية، يعتبر أنه قد قام على سبب صحيح ويستهدف المصلحة العامة، ما لم يثبت الطاعن غير ذلك⁽²⁾.

وأيضاً قد نص نظام الخدمة المدنية الحالي على وجوب أن يكون هنالك تناسب بين العقوبة والمخالفة التأديبية حيث نصت المادة (4/أ/141) "التناسب بين العقوبة المتخذة وطبيعة المخالفة المرتكبة وعدم المغالاة أو التساهل في الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف"⁽³⁾، وفي هذا الصدد قد قضت محكمة العدل العليا السابقة " أن تقدير العقوبة التأديبية، وإن كان مجلس التأديب مخولاً بتقدير خطورة المخالفة المسلكية وما يناسبها من جزاء، إلا أن مناط هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو، وحث أن المخالفة المسلكية تتمثل باستبدال المستدعي وصلي الأمانة اللذين سلمهما له موكله بشيكات من خصم موكله وتعهد الخصم بعدم ملاحقته جزائياً وأسقط حق موكله الشخصي في الدعوى التي أقمها ضد خصم موكله بدون موافقة الموكل، وحيث أن عقوبة منع المستدعي من

(1) الرشيد، عبدالعزيز حمود (2013). قواعد التأديب الإداري للموظف العام (دراسة مقارنة في التشريع الكويتي والأردني)، (رسالة ماجستير)، جامعة عمان العربية، ص60.

(2) حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 99/118، الصادر بتاريخ 1999/7/11، موقع قرارك.

(3) أنظر إلى نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020، المادة (4/أ/141).

مزاولة المهنة لمدة ثلاث سنوات لا تتناسب مع المخالفات المسلكية ويشوبها الغلو في تطبيق العقوبة مما يتعين إلغاء القرار من هذه الناحية" (1).

كما أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد قضت في حكم لها بقولها: " إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على وجوب تناسب الجزاء مع الذنب الإداري بأن يكون الجزاء التأديبي عادلاً خالياً من الإسراف في الشدة أو الإمعان في استعماله الرأفة، فترى في الوقت ذاته أن عقوبة الفصل من الخدمة وهي أشد الجزاءات تمثل غلواً في توقيع الجزاء" (2).

(1) حكم محكمة العدل العليا، رقم 2002/181، في تاريخ 2002/9/30، منشورات مركز عدالة.

(2) قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3161 لسنة 35 ق.ع، في تاريخ 1992/2/29م، موقع

المطلب الثاني

تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التأديبية

تبيّن الباحثة في هذا المطلب طبيعة مبدأ التناسب في الفرع الأول، وأوجه الرقابة القضائية على

مبدأ التناسب في الفرع الثاني.

الفرع الأول: طبيعة مبدأ التناسب

قال تعالى: ﴿وَكَتَبْنَا عَلَيْهِمْ فِيهَا أَنَّ النَّفْسَ بِالنَّفْسِ وَالْعَيْنَ بِالْعَيْنِ وَالْأَنْفَ بِالْأَنْفِ وَالْأُذُنَ بِالْأُذُنِ وَالسِّنَّ بِالسِّنِّ وَالْجُرُوحَ قِصَاصٌ فَمَن تَصَدَّقَ بِهِ فَهُوَ كَفَّارَةٌ لَّهُ وَمَن لَّمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنزَلَ اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُم الظَّالِمُونَ ﴿٤٥﴾ (1).

حيث ترى الباحثة أن التناسب بين الجريمة والعقوبة ليس من صنع الإنسان وإنما من صنع الخالق، فهو الأعلّم بما يصلح العباد وما يفسدهم، فالأديان السماوية جميعها قد حرصت على تحقيق التماثل بين الجريمة والعقوبة، لأن ذلك يؤدي إلى استقرار المجتمعات وتحقيق العدالة بالإضافة إلى غرس الطمأنينة في نفوس الناس.

بينما في الأنظمة الوضعية فالقضاء الإداري المصري قد سبق نظيره الفرنسي في ابتداع مبدأ التناسب في مجال التأديب من خلال استخدامه لنظرية الغلو، فمقتضى التناسب في الجزاء التأديبي أن على السلطة المختصة ألا تغلو في العقوبة وأن يكون اختيارها للعقوبة متناسباً مع المخالفة التي ارتكبها الموظف (2).

(1) سورة المائدة، الآية 45.

(2) سهوان، محمود رمضان (2017). المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص 184.

ويعرف البعض التناسب بأنه " ذلك السلوك التي تلتزم الإدارة بموجبه ألا تفرض على الأفراد أعباء أو أضرار أكثر مما تطلبه المحافظة على المصلحة العامة المنوط بها تحقيقها (1)، بينما البعض الآخر عرف التناسب بأنه "عملية حسابية بسطها الجريمة ومقامها العقوبة وحاصلها ملائمة القرار" (2).

وفي تعريف التناسب فقد عرفها أحدهم على أنها: " تمتع الإدارة بهامش من الحرية في المجالين الزماني والمكاني لاتخاذ القرار بمناسبة ممارستها لاختصاصاتها التأديبية في نطاق القانون ولا تخرج عنه، وبالتالي فإن الإدارة هي التي تقرر وحدها ما إذا كانت العقوبة المزمع توقيعها ملائمة أو غير ملائمة وبعبارة أدق هي التي تزن ملائمة قراراتها التأديبية للظروف الواقعية والأحوال القانونية الدافعة لارتكاب المخالفة الإدارية في ضوء الصالح العام حتى لا تتحول إلى سلطة تحكيمية" (3).

وعرف أيضاً بأنه "الملائمة بين الجريمة (سبب) القرار التأديبي والعقوبة (محل) القرار التأديبي والنتيجة التي يؤدي إليها (الغاية) من التأديب (4)"، حيث ترى الباحثة هنا أن التلاؤم بين المخالفة والعقوبة يؤدي إلى تحقيق الغاية المرجوة من التأديب والتي تتمثل في ردع الموظف المخالف وعدم تكراره للمخالفة في المستقبل.

(1) أبو دان، مايا محمد (2011). الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ص10.

(2) فتيتي، صفاء، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية، مرجع سابق، ص30.

(3) حتاملة، سليم سلامه (2006). بحث بعنوان (رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية دراسة مقارنة بين القضاء الفرنسي والمصري والأردني)، مجلة جرش للبحوث والدراسات، المجلد العاشر، العدد الثاني، حزيران، ص243.

(4) مشار إليه لدى فقيهي، علي بن موسى، التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص169.

وجاء هذا المبدأ للحد من سلطة الإدارة المطلقة في اختيار وتقدير الجزاء التأديبي، ولهذا العديد من التشريعات الوظيفية المقارنة قد نصت على مبدأ التناسب صراحة، فالمشرع الأردني قد أكد على هذا المبدأ في نظام الخدمة المدنية الحالي رقم (9) لسنة 2020 في المادة (4/أ/141) حيث نصت "...-توفير الضمانات التالية قبل إيقاع أي عقوبة عليه: ... 4: التناسب بين العقوبة التأديبية المتخذة وطبيعة المخالفة المرتكبة وعدم المغالاة أو التساهل في الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف" (1).

الفرع الثاني: أوجه الرقابة القضائية على مبدأ التناسب

أن القاضي الإداري يمارس رقابته على التناسب من خلال ثلاث وسائل والتي ستقوم الباحثة بتوضيحهم، وذلك سيكون على النحو الآتي:

أولاً: نظرية الخطأ الظاهر في التقدير.

ثانياً: نظرية الغلو.

أولاً: الخطأ الظاهر في التقدير

أن القضاء الإداري الفرنسي قد بسط رقابته على التناسب من خلال نظرية الخطأ الظاهر في التقدير، ومن الأسباب التي دعت إلى وضع هذه النظرية، هي تحققه من أن رقابته على القرارات الإدارية هي رقابة محدودة وقليلة الفعالية، تقتصر على التأكد فقط من صحة الوقائع من الناحية المادية، دون التأكد من رقابة تكييفها القانوني من جانب الإدارة، لذلك ابتدع مفهوم الخطأ الظاهر الذي ترتكبه الإدارة في تقديرها الوقائع، مقررًا أن هذا الخطأ يعيب شرعية القرار التأديبي (2).

(1) أنظر إلى نص المادة (141) الفرع أ البند 4 من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020.

(2) قادر، أرام غيب الله، التناسب بين المخالفة والعقوبة الانضباطية، مرجع سابق، ص 231.

ويعرف الأستاذ B-Kornprobst الخطأ الظاهر " بأنه أداة تحليل تسمح برقابة أكثر فاعلية للتقديرات التي تقوم بها الإدارة في المسائل الفنية والدقيقة، وأنه يقع على وصف الوقائع ولا يتعلق بمادية الوقائع، وابتكره القاضي الإداري لزيادة رقابته على وصف الوقائع ولمراجعة الإدارة في تقديراتها التي كانت تتهرب من المراقبة القضائية" (1).

وكذلك يعرف الأستاذان Auby و Drago الخطأ الظاهر بأنه " الخطأ البديهي أي الخطأ الجسيم الصارخ إلى درجة أنه مرئي حتى لغير القانوني" (2).

وعرف القضاء الإداري الفرنسي الخطأ الظاهر بأنه " الخطأ الواضح والجسيم في التقدير القانوني للوقائع، ويخضع لرقابة القاضي خصوصاً عندما تمارس الإدارة سلطتها الاستثنائية أو التقديرية، في الحالات التي تكون متمتعة فيها بمثل هذه السلطة، فقد تم على سبيل المثال وبسبب خطأ ساطع في التقدير، إبطال تعيين قائد في البحرية التجارية في جهاز التفتيش العام، المشرف على المكتبات الوطنية، لأن هذا القائد الجديد لا يحمل المؤهلات المطلوبة للقيام بمهامه الجديدة على أكمل وجه" (3).

وترى الباحثة أن التعاريف السابقة تشترك في أن الخطأ المرتكب من قبل الموظف يكون واضحاً وجسيمياً، ولا يحتاج لبذل جهد في البحث عنه، ويعد هذا الخطأ عنوان لانحراف الإدارة عن غايتها وهي المصلحة العامة، وهو ما لا يمكن السماح به في دولة القانون.

(1) مشار إليه لدى جبر، محمود سلامة (1992). رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة في تكييف الوقائع وتقديرها في دعوى الإلغاء، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس،

(2) أشار إليه، سماح، فارة، رقابة الخطأ الظاهر في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، مجلة الحقيقة، العدد 42، 2018/1/18، ص377.

(3) نسيم، عطار (د.ت). مبدأ التناسب في القرارات الإدارية، جامعة تلمسان، الجزائر، ص171.

بينما أختلف الفقهاء في تحديد معيار الخطأ الظاهر، فجانبا من الفقه ذهب إلى أن معيار الخطأ الظاهر هو معيار شكلي لغوي، بينما الجانب الآخر من الفقه ذهب إلى اعتبار معيار الخطأ الظاهر هو معيار موضوعي، وستقوم الباحثة بتوضيح كلا المعيارين على النحو الآتي:

أ: المعيار اللغوي

ويرى أصحاب هذا المعيار، أن الخطأ الظاهر يقوم على عنصرين أساسيان هما الجسامة والوضوح، فيكون الخطأ هنا بيئاً وظاهراً حتى لغير المتخصصين من القانون، فدرجة الوضوح تقاس بمعيار الرجل العادي، وهو رجل من أوسط الناس لا يتسم بالذكاء الفائق ولا بباليغ الغباء، أي أنه يستطيع أن يبصر الخطأ بسهولة، وهذا يعني أن القاضي الإداري لا يطلب القيام بالتحقيق أو بالبحث المعمق لاكتشاف هذا الخطأ، لأن الخطأ هنا يتم اكتشافه بديهياً⁽¹⁾.

وترى الباحثة في هذا الصدد أن عامل الشك، ينفي قيام الخطأ الظاهر، فوجود الشك لدى القاضي يكون لصالح الإدارة، بسبب فقد الخطأ صفة الخطأ الظاهر.

ب: المعيار الموضوعي

بسبب ما أثاره المعيار اللغوي من نقص، جاء المعيار الموضوعي الذي لا يعتمد على الأشخاص في تحديد الخطأ الظاهر، سواء أكان الشخص شخصاً عادياً أو قاضياً، وإنما يعتمد على وقائع الخصومة ومقتضياتها، فيرى أصحاب هذا الاتجاه أن الأخذ بالمعيار اللغوي فقط يجعل دور القاضي سلبياً يقتصر في رقابته على الغاء القرار دون البحث والكشف عنه.

(1) سماح، فارة، رقابة الخطأ الظاهر في التقدير في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، مرجع سابق، ص380.

وهذه الرقابة تفرض على رجل الإدارة التزامه بالتأني والحذر الشديد عند مباشرته لسلطته التقديرية،

وإلا يكون قد ارتكب أثناء تقديره أهمية الوقائع خطأ جسيماً أو فادحاً⁽¹⁾.

ومن الفقهاء من حاول التوفيق بين المعيارين فيرى أحد الفقهاء أنه من الإستحالة الوصول إلى

معيار جامد، فالخطأ يجب أن يكون:

1- خطأ جسيم، من أجل ألا تحاسب على أي خطأ ترتكبه حتى لو كان يسيراً، ويجب أن يكون

الخطأ أيضاً بيّناً أي واضحاً وظاهراً.

2- ومن أجل أن يكون الخطأ ظاهراً يجب أن يتسنى للقاضي الوقوف عليه، والتأكد من وجوده

من دون عناء، وهنا يختلف عما ذهب إليه أنصار المعيار اللغوي، فهو يستبعد معيار الرجل

العادي، باعتبار أن على رجل الإدارة أن يكون على قدر من العلم والكفاءة والخبرة في الشؤون

الإدارية مما تجعل عيوبه في منأى عن الرجل العادي.

3- أن دور القاضي لا يكون سلبياً، إذ كيف يتسنى له التعرف على أن هنالك خطأ في تقدير

الإدارة دون أن يباشر من جانبه بدراسة الوقائع والتحقيق فيها من خلال ملف الدعوى المنظورة

أمامه؟⁽²⁾.

وترى الباحثة ان كلا المعيارين مكملان لبعضهما من خلال الإحاطة بالوقائع والظروف التي

قد أدت إلى هذا التقدير، واكتشاف الخطأ الذي وقعت فيه الإدارة.

(1) زروق، العربي (2006). التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء

الجزائري بها، مجلة مجلس الدولة، العدد 8، الجزائر، ص123.

(2) رأي رمضان محمد بطيخ المشار إليه لدى، سماح، فارة، رقابة الخطأ الظاهر في التقدير في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي،

مقال مجلة الحقيقة العدد 42، ص 383.

ثانياً: نظرية الغلو

قد عرف أحدهم رقابة الغلو بأنها " هي الرقابة التي تفرض أنه ثمة جزء، وأن يكون هذا الجزء غير ملائم للذنب، سواء في الإسراف في الشدة أو الإفراط في اللين " (1). وستقوم الباحثة بتوضيح هذه النظرية أكثر في المبحث الثاني.

(1) تعريف عبد البر، عبد الفتاح المشار إليه لدى نسيمه، عطار، مبدأ التناسب في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 173.

المبحث الثاني الأثر المترتب على الغلو في الجزاء التأديبي

إن الهدف من إيقاع العقوبات التأديبية ضمان حسن سير العمل بالمرفق العام بانتظام واطراد، لذلك فإن المشرع قد حصر العقوبات التأديبية وترك للإدارة سلطة تقديرية لاختيار العقوبة المناسبة من بين قائمة العقوبات التي قررها القانون على أن تكون هذه العقوبة عادلة لا تتسم بالشدّة أو بالإسراف في الرأفة.

وعلى ذلك سنتناول الباحثة في المطلب الأول: مفهوم الغلو، وفي المطلب الثاني: صور الغلو في الجزاء التأديبي، والمطلب الثالث سنتحدث الباحثة عن الأثر المترتب على القرار التأديبي المشوب بالغلو.

المطلب الأول مفهوم الغلو في الجزاء التأديبي

إن نظرية الغلو نظرية مصرية في أصلها حيث أن القضاء الإداري المصري قد أبتدع هذه النظرية وسبق نظيره الفرنسي في هذا المجال، ومصطلح الغلو يقصد به عدم التناسب البين أو عدم التناسب الظاهر، وبالرغم من هذه المصطلحات المتعددة التي أستخدمها القضاء الإداري المصري للدلالة على فكرة الغلو، إلا أنه لم يضع تعريف محدد لمصطلح الغلو، وترك المجال للفقهاء لوضع تعريف الغلو⁽¹⁾.

(1) سهوان، محمود رمضان (2017). المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية (دراسة مقارنة)، المركز العربي للنشر والتوزيع، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص177.

وترى الباحثة أن غالبية الفقهاء امتنعوا عن وضع تعريف عام للغلو، واكتفوا فقط بترديد فقط فكرة الغلو كما وردت في أحكام القضاء الإداري المصري وذلك بربطه بإحدى وجوه عدم مشروعية القرار التأديبي، بينما بعض الفقه عرف نظرية الغلو بأنها "وسيلة قضائية لمواجهة حالات تعسف الإدارة وشططها في توقيع الجزاءات التأديبية بما لا يتناسب مع جسامة المخالفات التأديبية المرتكبة ودرجة خطورتها"⁽¹⁾.

وترى الباحثة أن هنالك العديد من المصطلحات التي تدل على الغلو، كاصطلاح الخطأ الظاهر أو عدم الملاءمة الظاهرة، وتطبيق نظرية الغلو لا يقتصر على الشدة في توقيع الجزاء التأديبي على نحو لا يتناسب مع المخالفة التأديبية الذي ارتكبها الموظف، وإنما يمتد أيضاً إلى التساهل في توقيع الجزاء، فالتفريط يعد غلواً في التساهل.

وقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بهذا الصدد بقولها: "...ان الجزاء التأديبي العادل هو الذي يخلو من الإسراف في الشدة أو الإمعان في استعمال الرأفة، ذلك لأن كلا الأمرين ليس فيهما من خير على حسن سير المرفق العام ويجافيان المصلحة العامة، إذ ليس في فصل الموظف إصلاحه بل فيه الضرر المحقق له وقد يكون فيه الضرر على نفس المرفق الذي يعمل به وجرمانه من خدمات المطعون لصالحه بعد أن قضى تلك المدة الطويلة، وجزاء الفصل لا يلجأ إليه إلا إذا كانت المخالفة خطيرة، أو إذا كانت حالة الموظف لا ينتظر تحسنها وميؤوس منها، فيتعين

(1) سهوان، محمود رمضان، المخالفة والجزاء التأديبي لمبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص 177.

عندئذ الفصل، ويكون الجزاء وفقاً حتى يتخلص المرفق من هذا النوع من الموظفين العاملين به، ويحل محله من هو أكثر فائدة له...⁽¹⁾.

فالغلو هو المعنى المعاكس للملاءمة، ويقصد بالملاءمة " توافق العمل القانوني مع ظروف الزمان والمكان والموضوع الذي يصدر فيها"⁽²⁾، والملاءمة يقصد بها التناسب بين سبب القرار ومحله فهي تقوم على عنصر السبب والمحله.

وبناءً عليه فالغلو يعني عدم الملاءمة الظاهرة بين العقوبة التأديبية والذنب المرتكب، فإذا تحققت الملاءمة بين العقوبة التأديبية والذنب تكون العقوبة مناسبة وتخلو من الغلو، فالملائمة هي التناسب بين الإجراء وسببه⁽³⁾.

ويعد عدم الملاءمة الظاهرة بين الذنب المرتكب والجزاء الموقع هو أحد صور الغلو⁽⁴⁾، ولقد سارت المحكمة الإدارية العليا الأردنية على هذا النهج في أحد أحكامها بقولها: "... وإن كان للسلطة التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب وما يناسبه من جزاء إلا أنّ مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها نوعاً من الغلو ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب ونوع الجزاء ومقداره، وحيث أن العقوبة التي أوقعها الطاعن بحق المطعون ضده هي منعه من مزاوله المهنة لمدة ستة أشهر في ضوء إسقاط المشتكية لحقها الشخصي

(1) قرار حكم المحكمة الإدارية المصرية في الطعن رقم 144، السنة 10ق، بتاريخ 1965/5/22م، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص 661، تم الإشارة إليها لدى كنعان، نواف (1999). رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية (دراسة مقارنة في فرنسا ومصر والأردن)، مج 15، ع 2، ص 166.

(2) جمال الدين، سامي (د.ت). قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 192.

(3) عبد البر، عبدالفتاح عبدالحليم (1979). الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة، ص 134 وما بعدها.

(4) أبو العينين، محمد ماهر (1999). الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دار الكتب المصرية، القاهرة، ص 86.

وضالة قيمة الكمبيالة المحررة من المطعون ضده لا تتناسب مع المخالفة التي ارتكبها المطعون ضده مما يشكل غلواً في العقوبة التي تخالف مبدأ الملاءمة التي يقصد فيها التناسب بين سبب القرار ومحله، وعليه يكون القرار المشكو منه مشوباً بالغلو وعدم الأخذ بمبدأ الملاءمة والتناسب بين المخالفة والعقوبة التأديبية" (1).

والمحكمة الإدارية العليا المصرية طبقت في أحكامها مفهوم عدم الملاءمة الظاهر فقضت في حكم لها "... تقدير العقوبة للذنب الإداري الذي ثبت في حق الموظف، هو أيضاً من سلطة الإدارة ولا رقابة للقضاء فيه عليها إلا إذا اتسم بعدم الملاءمة الظاهر أو بسوء استعمال السلطة" (2).

وعرف أحدهم الغلو بأنه "هو العيب الذي يكون فيه الجزاء غير متناسب بشكلٍ ظاهر، مع الذنب المرتكب، دون أن يوصم القرار بالانحراف، لأن الإدارة لم تستهدف تحقيق غرض آخر غير الواجب عليه استهدافه" (3).

وترى الباحثة بناءً على ما سبق؛ أن نظرية الغلو هي نظرية ابتكرها القضاء الإداري المصري وأخذها عنه بعد ذلك القضاء الفرنسي والقضاء العربي، ليبسط رقابته على التناسب في مجال التأديب

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 411 لسنة 2021 بتاريخ 2021/9/30، موقع قسطاس.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 1963/6/5، القضية رقم 987، لسنة 8 ق، ص 398 والمشار إليه لدى الصرايرة، مصلح (2009). مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج 25، ع 1، ص 179.

(3) تعريف عبد العال، محمد المشار إليه لدى أبو دان، مايا محمد (2011). الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، ط 1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ص 91.

من خلال إعطاء الإدارة سلطة تقديرية لتقدير العقوبة التأديبية المناسبة مع الذنب الإداري الذي اقترفه الموظف على أن يكون تقديرها خالياً من الغلو أو عدم الملاءمة الظاهرة. (1)

المطلب الثاني صور الغلو في الجزاء التأديبي

يعد التشديد والتخفيف من أهم الصور الواضحة للغلو في الجزاء التأديبي، فعلى السلطة التأديبية قبل إيقاع أي عقوبة على الموظف أن تراعي الظروف والملابسات التي أحاطت الواقعة، لذلك منح المشرع السلطة التأديب سلطة استثنائية تستطيع من خلالها أن تخرج عن نطاق الجزاءات التي حددها نحو التخفيف أو التشديد في الجزاء إذا توافرت ظروف معينة وهذه الظروف كالاتي:

الفرع الأول: الظروف المشددة للجزاء التأديبي.

بالرغم من أن القانون الجنائي قد نص على الظروف المشددة للعقوبة وأوردها على سبيل الحصر، لكن يصعب حصر الظروف المشددة في القانون الإداري وذلك لاختلاف محل الجريمة وسريان العقوبة بينهم، لذلك منح المشرع سلطة تقديرية للإدارة لملائمة الجزاء التأديبي مع جسامة الفعل والواقعة المرتكبة، وعليه ستوضح الباحثة أحوال وأسباب تشديد الجزاء على النحو الآتي:

أ: أحوال تشديد الجزاء التأديبي

إن القضاء التأديبي استقر على اعتبار كل من حالتي الاستمرار والاعتیاد في ارتكاب الجريمة من الظروف المشددة في توقيع الجزاء التأديبي (2)، فالإدارة تستطيع من خلال استعماله لسلطته

(1) سهوان، محمود رمضان(2017). المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص 184 وما بعدها.

(2) أبو العينين، محمد ماهر، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، مرجع سابق، ص 235.

التقديرية أن يحكم بالحد الأعلى الذي يقرره القانون للعقاب، فيكون له حرية تقدير الجزاء المناسب للخطأ الإداري.

وبناءً عليه؛ نجد أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد قضت في حكم لها بإقرار هذا المبدأ بقولها " وحيث أنه يبين من ملابسات اصدار القرار المطعون فيه بأقصى العقوبة، أن الجهة الإدارية قد رأت أن تاريخ المطعون ضده حافل بالمخازي، وأن نفسه قد انطوت على روح الاستهتار بالواجب، وعدم المبالاة التي وقعت عليه، أو الانذارات التي وجهت إليه محذرة إياه بالفصل، فلم يكن لهذا من أثر إلا تمادي في الاعوجاج، وأخذ الأمر بالهزل لا بالجد، مما يلحق أبلغ الضرر بالصالح العام، فلا يمكن والحالة هذه القول بأن الجهة الإدارية قد أساءت استعمال سلطتها أمام سلطتها بفصل المطعون ضده من الخدمة، أو عدم وجود ملاءمة ظاهرة بين الذنب الذي اقترفه وبين العقاب الذي أنزل به" (1).

وترى الباحثة أن توقيع عقوبة أشد على الموظف الذي ارتكب مخالفة أكثر من مرة يعد مبرراً بالرغم من أن العقوبة تكون من ذات نوع المخالفة التي تم توقيعها عليه سابقاً، ولا يُعد ذلك تعارضاً بين قاعدة الجزاء الواحد عن المخالفة الواحدة، لأن كل مخالفة تعامل على حدة وبالتالي لا نكون امام حالة تعدد العقوبات.

ب: أسباب تشديد الجزاء التأديبي

من الممكن أن نستخلص بعضاً من أسباب تشديد الجزاء التأديبي من أحكام المحاكم الإدارية وهي كالاتي:

(1) قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3960/42 ق بتاريخ 1997/8/23 م، مشار إليه لدى الحياصات، أحمد محمود، الغلو في العقوبة التأديبية وأثره في القرار التأديبي، مرجع سابق، ص 166.

1: الاستيلاء على أموال الدولة

يكون تشديد العقوبة التأديبية على الموظف واجبة ومبررة إذا تم الاستيلاء على المال العام في أي صورة أو فعل كان، حيث ترى الباحثة أن المشرع قد منح أموال الدولة حرمة خاصة، فالإعتداء على هذه الأموال يشكل مخالفة تنطوي على درجة كبيرة من الجسامة والخطورة، تؤدي إلى تشديد العقوبة التأديبية على الموظف.

وقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكم لها بقولها "لما كان الحكم المطعون فيه قد انتهى إلى ثبوت ما هو منسوب إلى المتهم بقرار الاتهام من ان نيته انصرفت إلى الاستيلاء على المبالغ لنفسه وبسبب وظيفته دون وجه حق فما كان يجوز ان يقضي الحكم بعد ذلك بمجازاة المذكور بخصم شهر من راتبه، إذ ليس هنالك تناسب بين الذنب الإداري-الذي ثبت في حقه-وبين الجزاء الذي وقع عليه... فيكون الجزاء الأحق لمثل هذا العامل هو الفصل من الخدمة" (1).

2: الإساءة إلى كرامة الوظيفة وعدم الالتزام بالأخلاق الفضيلة

يفترض على من يتولى الوظيفة العامة أن يكون من الأشخاص الذين يتمتعون بالأخلاق الحميدة وأن يكون حسن السمعة والسيرة، ولذلك إذا كانت المخالفة التأديبية تتسم بالانحطاط الأخلاقي ومخالفة الآداب العامة لابد أن يتم تشديد العقوبة التأديبية، وللمحكمة الإدارية العليا في مصر موقف مشرف في هذا الصدد حيث قضت في حكم لها بقولها: " قد ثبت في حق الطاعن ارتكابه لكلتا الواقعتين المنسوبتين إليه بتقدير الاتهام، وكانت الواقعة الثانية (هتك العرض) على قدر كبير من الخطورة والجسامة، لما يترتب عليه إفساد تلميذات صغيرات لا تتجاوز أعمارهن العشر سنوات، وهو الذي

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (416) لسنة 15ق، الصادر في 1972/1/19، موسوعة القضاء الإداري، ص325.

يؤتمن على تعليمهن، فخان الأمانة، وانقلب من أمين عليهن إلى ذئب بشري ينهش اعراضهن. فمن ثم يكون قد فقد أهم وأجل مقومات بقاءه في وظيفة التعليم، مما ينتقي معه صلاحيته للبقاء في الوظيفة، وإذا قضى الحكم المطعون فيه بمجازاة الطاعن بالفصل من الخدمة، يكون تقديره قد جاء مناسباً لما ثبت في حقه صدقاً وعدلاً، دون مغالاة في التقدير" (1)، وترى الباحثة أنّ ظرف التشديد قد جاء هنا نتيجة لخيانة الموظف للأمانة الموكلة إليه، في اتيانه لعملٍ لا يرتقي بمن يستلم وظيفة أبوية تهدف إلى إنشاء جيلٍ متكاملٍ ذات سلوك قويم.

3: الاستمرار في المخالفة والاعتیاد

ويدل هذا الاستمرار على عدم المبالاة واستهانة الموظف التي تمت معاقبتها بسبب ارتكابه مخالفة تأديبية في تعديل سلوكه، ويكون التشديد في الجزاء هنا لازماً بالرغم من أنّ المخالفة من ذات نوع المخالفة التي تم توقيعها على الموظف سابقاً وذلك لعدم الاستفادة والردع من الجزاءات السابقة. وفي هذا الصدد قضت المحكمة التأديبية في حكم لها "بأن المتهم وقد أعتاد تغيير الحقيقة في الأوراق الرسمية واصطناع المستندات، الأمر الذي يدل على بالغ استهتاره ولا يهون من شأنه أنه لم يتعد إلى النيل من ذمته، ومع ذلك فهو يبرر تشديد الجزاء" (2).

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 543/40 ق بتاريخ 1996/5/25م، المشار إليه لدى علي، محمد صباح (2022)، الضوابط المخففة والمشددة للعقوبة التأديبية وفقاً لظروفها والمستتبطة من قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر والعراق، الحوار المتمدن 7331.

(2) أنظر إلى حكم المحكمة الإدارية في القضية رقم 123، لسنة 1ق، جلسة 1960/6/27م والمشار إليها لدى بنيني، عبدالله رمضان، (2015). الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار التأديبي، مجلة العلوم القانونية الشرعية، ع6، جامعة الزاوية، ص177.

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر أنه " قد تثبت أن طبيباً بوزارة الصحة قد زاول مهنة الطب في عيادة خاصة به وبالرغم أنه غير مرخص له في ذلك، وقدم إلى المحكمة التأديبية لكنه لم يرتدع وعند تقديمه للمرة الثالثة قضت المحكمة بخصم شهرين من مرتبه عن ذات السلوك المخالف للقانون" (1).

4: التزام المرؤوس باحترام رؤسائه في العمل

من الالتزامات الأخلاقية التي تفرضها الوظيفة العامة، احترام المرؤوسين وعدم الانتقاص منهم من قبل المرؤوسين، وخروج المرؤوس عن هذه الواجبات يؤدي إلى تشديد الجزاء التأديبي لسلامة سير المرفق العام ولفرض طابع شكلي ذات صيغة ادبية ومعنوية تعكس أخلاق الموظف.

حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على ذلك في احكامها بأن تكرار ثورة غضب الموظف على رئيسه باستخدام عبارات تهديد لا تليق بالوظيفة، ومحاولة الاعتداء عليه بالفعل الذي كاد وقوعه لولا إبعاده من قبل الموظفين فهذه المخالفة تشكل مخالفة جسيمة تستلزم تشديد الجزاء (2).

الفرع الثاني: الظروف المخففة للجزاء التأديبي

أن المشرّع قد نص على العقوبات التأديبية وأوردها حصراً متدرجة من الأخف تبدأ بالإنذار وتنتهي بالأشد وهو الفصل من الخدمة، وترك للإدارة سلطة تقديرية في تحديد العقوبة التأديبية المناسبة، وفي حالة توافر ظروف مخففة يجوز لسلطة التأديب أن تنزل بالعقوبة المقررة إلى ما دون

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم 18069 لسنة 532، والصادر في 19/5/1990، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص 327.

(2) أنظر إلى حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 8/106 ق بتاريخ 29/12/1962م، والطعن رقم 10/271 ق، جلسة 1965/2/6م.

حدها الأدنى المنصوص عليه في قائمة العقوبات، أو الحكم بعقوبة أخرى أخف نوعاً منها⁽¹⁾، فالمشرع قد نص على العقوبات التأديبية وأورها حصراً متدرجاً من الأخف تبدأ بالإذار وتنتهي بالأشد الفصل من الخدمة، وترك للإدارة سلطة تقديرية في تحديد العقوبة التأديبية المناسبة.

والظروف المخففة للجزاء التأديبي متنوعة حيث قسمها القضاء إلى ظروف تتصل بالفاعل أو ظروف تتصل بالمخالفة أو ظروف تتعلق بالمتضرر، فالظروف التي تتصل بالفاعل يستوجب الرأفة بها لأسباب متعلقة بالفاعل نفسه كارتكاب المخالفة لأول مرة، والاعتراف بالمخالفة، وحادثة العهد بالوظيفة، والاهمال البسيط، بينما الظروف التي تتصل بالمخالفة والتي تستوجب الرأفة لأسباب تتعلق بالمخالفة نفسها كعدم وقوع ضرر من المخالفة، وضغط العمل وسوء توزيعه، بينما الظروف المتصلة بالمتضرر تتطلب إيقاع جزاء بسيط نظراً لظروف المتضرر من المخالفة التأديبية مثل تنازل الموظف المعتدى عليه أو وقوع الصلح بين الموظفين المتخاصمين⁽²⁾.

ويمكن الإشارة إلى بعض هذه الأسباب من أحكام المحاكم والآراء الفقهية ومنها ما يلي:

1: انتفاء عنصر القصد وحسن النية

من المبادئ العامة التي نص عليها القانون الجنائي، أن لا تتساوى العقوبة المفروضة على الشخص في حالة توافر القصد الجرمي أو عدمه، وانتقل تطبيق هذا المبدأ للسلطة التأديبية للإدارة عند تقديرها للعقوبة، فإذا ارتكب الموظف مخالفة من غير قصد نتيجة الغفلة أو الخطأ أو السرعة في إنجاز العمل لا يعفى من الجزاء ولكن يكون عدم القصد سبباً لتخفيف الجزاء، بينما إذا ارتكب

(1) كنعان، نواف، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب في القرارات الإدارية، مرجع سابق، 165.

(2) عبيد، عدنان عاجل (2018). ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة،

الموظف المخالفة بصورة عمدية يستحق أشد عقوبة من غيره وذلك لعدم تساوي الحالتين في الإثم والعدوان، وحسن نية الموظف عند ارتكابه للمخالفة لا تعفيه أيضاً من المسؤولية، إلا أنها تكون سبباً لتخفيف الجزاء.

وقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بقولها: " أن جسامته العمل المادي المشكل للمخالفة التأديبية انما يرتبط بالاعتبار المعنوي المصاحب لارتكابها...، وحكمت المحكمة بعد تقرير ذلك إلى تخفيف العقوبة المفضي بها في الحكم المطعون فيه، وهي الوقف عن العمل لمدة أربعة أشهر مع صرف نصف الأجر وجعلها الخصم من المرتب لمدة خمسة أيام، لما ثبت لها من انتفاء صفة العمد ... " (1).

2: خلو سجل الموظف من أي مخالفة سابقة

تعد صحيفة الموظف سبباً لتشديد أو تخفيف الجزاء، فنقاء صحيفة الموظف وخلوها من ارتكاب أي مخالفة سابقة يدل ذلك على التزام الموظف بواجباته الوظيفية وعدم مخالفته للأنظمة، ويكون ذلك سبباً لتخفيف الجزاء عليه.

وقد طبقت المحكمة الإدارية الأردنية ذلك في حكم لها بقولها: " محكمتنا تجد أن العقوبة التي أوقعها المستدعي ضد المستدعية وهي الإنذار النهائي لا تتناسب مع المخالفة المرتكبة من المستدعية حيث أن العقوبة الموجهة لها كانت لمخالفتها شروط النشر للأبحاث وليس لتقديمها البحث مرتين في طلب الترقية، ولما كانت العقوبة المفروضة على المستدعية وهي الإنذار النهائي وهي العقوبة التي جاءت من حيث الشدة بالترتيب الثالث من بين حزمة العقوبات المتدرجة والمقررة في المادة (46) من نظام الهيئة التدريسية حيث تدرجت في شدة العقوبة والتي تبدأ من التنبيه لثلاث مرات ثم الإنذار،

(1) قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 37/1731 ق بتاريخ 18/1/1997م، موقع alamiria.law.eg.com.

ثم الإنذار النهائي، ولمّا كان ملف المستدعية يخلو من وجود أي عقوبة سابقة للمستدعية وبالتالي فإن الارتفاع في العقوبة إلى الإنذار النهائي مما يوهم القرار بالغلو وعدم الأخذ بمبدأ الملاءمة والتناسب بين الفعل المخالف والجزاء المترتب عليه، الأمر الذي يتعين معه إلغاء القرار المشكو منه من حيث العقوبة" (1).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها أنه " في ضوء الظروف والملابسات التي تشير إلى أن ما حدث من الطاعن هو أمر عارض غير مسبوق في حياته الوظيفية، مما تغدو معه العقوبة الموقعة عليه، هي خفض وظيفته في الدرجة الأدنى مباشرة غير متناسبة مع الخطأ الذي وقع منه" (2).

3: حداثة العهد في الخدمة وقلة توافر الخبرة

إن عدم توزيع العمل بين الموظفين كلاً حسب اختصاصه، وعدم إحاطة الموظف بالخبرة الكافية في أمور العمل الذي يشغله يشكل ذلك تبريراً للرأفة والتخفيف من الجزاء التأديبي الواقع عليه. حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بقولها: "يجب استعمال الرأفة مع الموظف المخطئ لحداثة عهده بالوظيفة وقلة خبرته" (3)

(1) قرار حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 225 لسنة 2019، الصادر بتاريخ 2020/2/10، موقع قرارك.

(2) قرار حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 9/107، الصادر بتاريخ 1963/11/16، منشورات مركز عدالة.

(3) مجموعة احكام المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات، ص2099، المبدأ رقم837، والطعن رقم 2371، لسنة 41ق، جلسة 2001/12/22م، منشور بمجلة هيئة قضايا الدولة، عدد1، سنة45 ق، يوليو، سبتمبر 2001م، ص77، والمشار إليه لدى بنييني، عبدالله رمضان، الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار الإداري، مرجع سابق، ص181.

4: سرعة الإقرار بالمخالفة

إن اعتراف الموظف السريع بارتكابه للجريمة التأديبية يعد سبباً مبرراً للتخفيف من الجزاء التأديبي، وذلك لأن اعتراف الموظف يدل على عدم محاولة التصل من المخالفة الذي ارتكبها، وهذا التخفيف يعد مكافأة للموظف ويساعد سلطات التأديب على سرعة التصرف.

فقضت المحكمة التأديبية في حكم لها بقولها: "إن اعتراف المتهم بالتهمة المنسوبة إليه يستوجب

استعمال الرأفة في مجازاته" (1).

5: الباعث على المخالفة وصغر السن

إن الباعث على المخالفة لا يمنع من قيام الجريمة التأديبية بحق الموظف المخالف، ولا تنفي الخطأ الذي ارتكبه، لكنها قد تكون سبباً للتخفيف من الجزاء وهذا ما ذهبت إليه المحكمة التأديبية بقولها: "إن البواعث ليست ركناً في الجريمة الجنائية أو التأديبية، كما لا تمنع قيامها، وإنما يكون للبواعث أثرها في العقوبة تشديداً أو تخفيفاً" (2).

ويعد صغر سن الموظف من الظروف الشخصية لتخفيف الجزاء التأديبي، وفي المجال الجنائي

يعد صغر السن من الأسباب القانونية الوجوبية لتخفيف الجزاء (3).

6: ضعف المستوى الوظيفي والثقافي للموظف

يأخذ بهذا المبدأ في المجتمع الأوروبي بشكل أكبر والأصل العام أنه لا يوجد ما يمنع من فرض جزاء تأديبي على الموظف الذي لم تكن ظروفه الاجتماعية جيدة في المجتمع، إلا أن هذه الظروف المتدنية من الممكن أن تكون سبباً لتخفيف الجزاء، وهذا ما أخذت به المحكمة الإدارية العليا في

(1) قرار المحكمة التأديبية المصرية في الدعوى رقم 51 لسنة 1 ق، جلسة 1959/10/27م،، مشار إليه لدى الحياصات،

احمد محمود، الغلو في العقوبة التأديبية وأثره في القرار التأديبي، مرجع سابق، ص 172.

(2) حكم المحكمة التأديبية الصادر في 1959/6/22م، في الدعوى رقم 95، لسنة 2 ق.

(3) عابدين، عصام مهدي (2016). الشرح والتعليق على قانون الخدمة المدنية رقم (81)، ط1، الموسوعة الإدارية الحديثة،

حكم لها حيث استندت المحكمة في هذا الحكم إلى مراعاة أسس اجتماعية صعبة آثارها تنعكس سلباً على حياة الموظف (1).

7: قلة حجم الضرر

اعتبرت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن قلة حجم الضرر المترتب عن المخالفة التأديبية، يعد سبباً مخففاً للجزاء التأديبي، فقضت في حكم لها بقولها "...لقد كان يتعين على سلطة التأديب التدرج مع الموظف المتهم بالعقاب ما دامت الظروف والملابسات سواء المتعلقة به أو بالحادث لا تستدعي أخذه بهذه الشدة المتناهية والحكم عليه بأقصى عقوبة مقررة... وعلى ذلك ترى المحكمة من ظروف الموظف المتهم وكونه خدم المصلحة حوالي (25) سنة ولم يسبق له الوقوع في مثل هذا الإهمال الجسيم، وعدم حصول نتائج ضارة قد وقعت فعلاً ما يبرر القول بوجود المفارقة الظاهرة بين الجرم والجزاء الموقع، وبالتالي اتسام هذا الجزاء بعدم المشروعية" (2).

وبناءً على ما سبق؛ ترى الباحثة أن الأخذ بأسباب التشديد والتخفيف في الجزاء التأديبي يعد أساساً لتحقيق العدالة في الجزاء، ولا يعد غلواً في الجزاء من حيث الإمعان بالرأفة أو الإسراف في الشدة فروح القانون يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند تطبيقه.

(1) "يتعين عند تقدير العقوبة مراعاة درجة العامل الوظيفية ومستوى ثقافته، ومدى إلمامه بالقراءة والكتابة، وغيرها من ظروف الحياة، وهو في الحالة الماثلة يجهل القراءة والكتابة، ويفتقر إلى الثقافة في أيسر مستوياتها، فضلاً عن ظروفه المعيشية البائسة التي دفعته إلى ارتكاب ما ارتكب من مخالفات لقاء مبلغ يسير من المال، لذا فقد كان حرباً بالحكم المطعون فيه أن يراعي هذه وتلك من الأسباب والمسببات التي يمكن في ثناياها الباعث الذي دفع الطاعن إلى ما قرفه من مخالفات، الأمر الذي يكشف عن عدم الملائمة الظاهرة بينها وبين العقوبة التي وقعت عليه وبالتالي تتجذب هذه العقوبة إلى دائرة عدم المشروعية ومخالفة القانون نظراً لما اتسمت به من غلو"، حكم المحكمة الإدارية العليا مشار إليه لدى علي، محمد صباح، الضوابط المخففة والمشددة للعقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص4.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم 1331، السنة 8ق، بتاريخ 16/11/1963، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص:504، والمشار إليها لدى كنعان، نواف، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية (دراسة مقارنة في فرنسا ومصر والأردن)، مرجع سابق، ص166.

المطلب الثالث

الأثر المترتب على الغلو في القرار التأديبي

ترك القضاء الإداري للسلطة التأديبية حرية تقدير خطورة الذنب الإداري والعقوبة المناسبة له، إلا أنه قد قيدها بأن لا يصاحب هذا التقدير غلوًا، لذلك اقرت المحكمة أن من حقها فرض رقابتها على التناسب وإلغاء القرار إذا كان مشوباً بالغلو.

حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها بقولها: "السلطة التأديبية صلاحية تقدير الذنب الإداري المرتكب شريطة ألا يشوب هذه السلطة غلو إيقاع العقوبة باعتبار أن الجزاء إذا كان مشوباً بالغلو يخرج التقدير عن نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ... وحيث أن القرار الطعين قد صدر موافقاً وغير مشوب بأي عيب من عيوب الشكل إلا أننا نجد وبما لنا من صلاحية مراقبة مقدار العقوبة المفروضة وما إذا كانت تتلاءم مع الذنب المقترف أن العقوبة المفروضة على المستدعي مشوبة بالغلو ولهذا السبب وحده يغدو القرار الطعين حقيقاً بالإلغاء من حيث العقوبة"⁽¹⁾.

ونجد أن المحكمة الإدارية العليا الأردنية في حكم لها قضت: "ومحکمتنا تجد أن العقوبة التي اوقعها المطعون ضده على الطاعن وهي الاستغناء عن خدمته لا تتناسب مع الذنب الذي اقترفته وظروف القضية وهو ما يشكل غلوًا في العقوبة... ذلك أنه من المعلوم أن العقوبات التأديبية شرعت لتمكين سلطة التأديب المختصة من توقيع الجزاء على الموظف مرتكب المخالفة التأديبية حفاظاً على المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة والشرط العام للجزاء أن يكون عادلاً دون اسراف بالشدة أو إمعان في الرأفة فإن كانت الصورة الأولى فهي الغلو في العقوبة التي تخالف مبدأ الملاءمة التي

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 405 لسنة 1998 بتاريخ 1999/3/9، موقع قسطاس.

يقصد فيها التناسب بين سبب القرار ومحلّه...لهذا وتأسيساً على ما تقدم نقرر إلغاء القرار المشكو منه" (1).

وبناءً على ما سبق؛ نجد أن الغلو في الجزاء التأديبي يترتب عليه العديد من الآثار الضارة اتجاه المرفق العام واتجاه الموظف ومن له مصلحة من ورثته.

الفرع الأول: الأثر المترتب اتجاه المرفق العام

أن الغلو في الجزاء التأديبي يتعارض مع مبدأ التناسب، الذي قد يؤدي إلى زعزعة ثقة الموظف بنفسه وفي عمله، مما يخلق نوعاً من الروتين في أداء العمل وهذا يؤدي مباشرة إلى القضاء على روح التعاون بين الموظفين وإلحاق الضرر بالمرفق العام (2).

فعلى السلطة التأديبية قبل توقيع الجزاء التأديبي، أن تتأكد من أن قراراتها التأديبية تتناسب مع الذنب الذي أقره الموظف، مما ينتج عن هذا التناسب العديد من النتائج المهمة كسير المرفق العام بانتظام وزوال الخوف من نفوس الموظفين، فيصبح الموظف يثق بالسلطة التأديبية عند ارتكابه لخطأ ما فيضمن أن يتم معاقبته بعدالة من دون غلو.

وعند توقيع جزاء تأديبي على الرئيس الإداري وكان هذا الجزاء مشوباً بالغلو، فإنه في أغلب الأحيان يقوم هذا الرئيس بإلقاء الخطأ الذي أقره على من هم أدنى منه كي لا يتحمل المسؤولية، مما يترتب على هذا السلوك أثراً سلبياً ضاراً يتمثل في تعطيل المرفق العام، بالإضافة إلى توريث هذا السلوك بدون وعي إلى كل من يشغل وظيفية قيادية في المستقبل تقليداً للنهج الذي كان يسلكه رئيسه في العمل (3).

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 193 لسنة 2018 بتاريخ 2018/6/5، موقع قرارك.

(2) الحياصات، أحمد محمود، الغلو في العقوبة التأديبية وأثره في القرار التأديبي، مرجع سابق، ص175.

(3) المرجع السابق، ص174 وما بعدها.

وترى الباحثة أن الغلو في الجزاء التأديبي سواء بالشدة أو بالإفراط في الجزاء فكلا الحالتين بلا شك تلحق الضرر بالمرفق العام، وتؤدي إلى خلق الروتين في الوظيفة وتعطيل العمل، لذلك عند تحقق هذا الغلو على القضاء الإداري أن يتصدى لمحو وإلغاء هذه القرارات من أجل تحقيق الفاعلية للإدارة، وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد.

الفرع الثاني: الأثر المترتب اتجاه الموظف ذاته ومن له مصلحة من ورثته

لا بد لسلطة التأديب قبل إيقاع أي عقوبة أن تتوخى الحذر، خوفاً مما سيلحق الموظف وأسرته من ضرر نتيجة العقوبة التأديبية، فالمخالفات التي تستوجب عقوبة الاستغناء عن الخدمة أو العزل أو حجب الزيادة السنوية لمدة سنة أو سنتين أو الحسم من الراتب، تلحق بالموظف وأسرته ضرراً بالغاً دون أن يشوبها الغلو، فما بالنأ إذا كانت العقوبة التأديبية يشوبها الغلو.

فالعقوبة التأديبية ينتج عنها العديد من الآثار الضارة سواء أكانت أضراراً مالية أو اجتماعية أو نفسية أو أضراراً تؤثر في المركز الوظيفي للشخص، وهذا الأضرار لا تؤثر بالموظف وحده بل تمتد لتؤثر على أسرته وكل من يعيله الموظف.

فالعقوبات المالية تعتبر عقوبات شديدة تطراً على الموظف المذنب تؤدي إلى حرمانه من المزايا المقررة في القوانين، والأثر المالي الذي يتعرض له الموظف هنا يتمثل في حجب الزيادة السنوية لمدة سنة أو سنتين، والحسم من الراتب، وأيضاً تعتبر عقوبة الاستغناء من الخدمة وعقوبة العزل، عقوبات ذات أثر مالي.

والعقوبات المالية تقسم إلى عقوبات مالية مباشرة وعقوبات مالية غير مباشرة، فالعقوبات المالية المباشرة تنصب على راتب الموظف ومركزه الوظيفي مباشرة، كعقوبة الحسم من الراتب والقطع منه، بينما العقوبات المالية غير المباشرة والتي يقصد بها " تجميد الوضع المالي للموظف المذنب، أي

انه يمس ما يتقاضاه الموظف من علاوات أو مكافئات أو رواتب مستقبلاً وليس حالياً⁽¹⁾، مما يعني أن العقوبات المالية غير المباشرة لا يتأثر بها راتب الموظف الحالي وإنما تقع على راتب الموظف المستقبلي.

وترى الباحثة أن المشرع يهدف من إيقاع العقوبة المالية، تحقيق سير المرفق العام بانتظام واطراد وهو ما يهم المجتمع ككل، وليس هدفة دخل الموظف، وعلى الرغم من المزايا الكثيرة التي تحققها العقوبة المالية في الردع العام، إلا أنه لا يمكننا أن ننكر الضرر الذي قد يصيب العائلة والأشخاص الذي يعيّلهم هذا الموظف بسبب قلة الدخل الذي هو على الأغلب مصدر رزقه الوحيد فتأمل الباحثة أن يقوم المشرع بوضع عقوبة أخرى تكون أقل ضرراً بالأموال المالية، وإذا لزم الأمر يمكن اللجوء إلى العقوبات المالية الغير مباشر، لإعطاء الموظف فرصة لتحسين اداءه ورفع العقوبة المالية عنه وإبقائها في سجله الوظيفي.

وقانون الأمن العام الأردني رقم (38) لسنة 1965 نص على " لا يجوز ترفيع الفرد دون رتبة وكيل أول إذا كان قد حكم بعقوبة الحبس مدة تزيد على ثمانية عشر يوماً أو الحسم من الراتب لمدة تزيد على ثلاثين يوم خلال الثمانية عشر شهراً الأخيرة من خدمته وألا يكون قد حكم بعقوبة الحبس لمدة تزيد على الثلاثين يوماً خلال الثلاث سنوات الأخيرة من الخدمة"⁽²⁾، فترى الباحثة من خلال هذا النص أنه إذا وقع على رجل الأمن أي من العقوبات التأديبية المتمثلة بالحبس أو الحسم من الراتب، فسيؤثر ذلك على عدم ترفيعه للرتبة الأعلى.

(1) العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 176.

(2) أنظر إلى قانون الأمن العام الأردني رقم 38 لسنة 1965، نص المادة 28، الفقرة ز، موقع قرارك.

وهذا يدل على أن الجزاءات التأديبية لها أثراً وظيفياً على الموظف، فهي تؤثر على وضعه ومركزه الوظيفي من حيث الترفيع أو الزيادة السنوية والاستغناء من الخدمة والعزل.

بالإضافة إلى أن إيقاع الجزاء التأديبي على الموظف، يؤثر سلباً على حالته الإجتماعية والنفسية وذلك بسبب ما يتم حسمه من راتبه أو حجب الزيادة السنوية عنه أو الاستغناء عن خدمته فهذه العقوبات يترتب عليها ضرر بالغ للموظف، بالإضافة للأذى الذي يلحق أسرته التي يقوم بإعالتها، وذلك بسبب انخفاض مستوى الدخل المباشر لهم (1).

(1) الحياصات، أحمد محمود، الغلو في العقوبة التأديبية وأثره في القرار التأديبي، مرجع سابق، ص 179.

المبحث الثالث

الرقابة القضائية على القرار التأديبي المشوب بالغلو

ان القضاء الإداري يقوم على العدالة الإنسانية في الدرجة الأولى، فخضوع السلطات التأديبية عند تقديرها لخطورة الخطأ التأديبي وما يناسبها من جزاء لرقابة قضائية يعد أمراً ضرورياً وبالغ في الأهمية، وذلك حتى لا تستطيع هذه السلطات أن تبالغ في توقيعها للجزاء الذي يترتب عليه الحاق الضرر بالموظف.

فالرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية، لا تختلف عن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية بشكل عام، لأن القرار التأديبي يعد قرار إداري تتوافر فيه جميع الشروط والاحكام التي تتعلق بالقرارات الإدارية بشكل عام.

وعليه؛ سنقوم الباحثة بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، سيتحدث في المطلب الأول عن تأصيل قضاء الغلو، وفي المطلب الثاني سيتحدث الرقابة القضائية على الأركان الداخلية (الموضوعية) للقرار التأديبي.

المطلب الأول

تأصيل قضاء الغلو

إن الغلو يتصل بالأركان الداخلية للقرار التأديبي، فمن الطبيعي أن تستبعد الباحثة عيبي الشكل والاختصاص في تحديده عيب القرار التأديبي المشوب بالغلو، فيبقى أحد عيوب السبب أو المحل أو الغاية وجهاً لإلغاء القرار المشوب بالغلو، فانقسم الفقه إلى ثلاثة اتجاهات ستوضحها الباحثة على النحو الآتي:

الاتجاه الأول: اتصال الغلو بركن الغاية

إن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها يتصل بعنصر الغاية في القرار التأديبي، وأعتبر البعض ان هذا العيب هو أساس قضاء الغلو، ويذهب هذا الاتجاه في أن الغلو يتصل بعيب إساءة استعمال السلطة، وهذا الاتجاه قد مثله عدد كبير من الفقهاء وبالرغم من اتفاقهم على اتصال الغلو بعيب إساءة استعمال السلطة إلا أنهم اختلفوا حول طبيعة هذه الصلة، ومنهم الدكتور الطماوي بقوله: "ان كلمة الغلو التي تستعملها المحكمة الإدارية العليا هي في الحقيقة بديل عن كلمة التعسف أو الانحراف، وإذا كانت المحكمة الإدارية العليا لا تتيح لنفسها اختصاصاً تقديرياً إلا في حدود إساءة استعمال السلطة فكيف تتيح لنفسها هذا الحق في تعقيبها على الاحكام التأديبية (1)".

وترى الباحثة أن الطماوي قد ميز بين قرارات الإدارة التأديبية التي اتخذت استناداً لسلطته التقديرية أو المقيدة، فإذا كان القرار التأديبي مستندة إلى سلطة الإدارة التقديرية، فإن الغاءه يكون على أساس إساءة استعمالها لسلطتها التقديرية، بينما إذا اتخذت الإدارة قراراً تأديبياً بناءً على سلطتها المقيدة، فإن أساس الغاء هذا القرار هو عيب مخالفة القانون.

كما أن الطماوي قد عارض الرأي الفقهي الذي ذهب إلى تأصيل قضاء الغلو بعيب مخالفة القانون وذلك بقوله: "ان عيب مخالفة روح القانون، ما هو إلا تسمية من تسميات عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، وأن القضاء المصري يستخدم عيب مخالفة القانون للتدليل على عيب إساءة استعمال السلطة قبل إنشاء القضاء الإداري، والذي أخذ بعيب الانحراف بالسلطة في إطار تعقيبه على الأحكام التأديبية، وأن لم يستعملها صراحة، واستعاض عنها بتسمية مبتكرة هي الغلو" (2).

(1) الطماوي، سليمان (1966). مبادئ القانون الإداري، ط8، ص798.

(2) الطماوي، سليمان (1987). القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص684-685.

وترى الباحثة أن أوجه إلغاء القرارات الإدارية التأديبية في الأردن جاءت بالاستقلال عن بعضها البعض، على الرغم من ارتباط مضامينها، فالمشرع اعتبرها مستقلة عن بعضها البعض سناً لنص المادة 7 من قانون القضاء الإداري الأردني⁽¹⁾.

وقد كان هنالك رأي آخر في هذا الاتجاه يذهب إلى الربط بين الملائمة في القرار الإداري والتناسب بين سبب القرار ومحلّه، وعليه فالقاضي لا يبحث في أهمية الذنب المرتكب وأهمية الجزاء في القرارات التأديبية، إلا إذا كان يملك في الأصل رقابة على الملائمة ذاتها، بمعنى أن الغلو وفقاً لهذا الاتجاه يعد قرينة على عيب إساءة استعمال السلطة إذا لم يحقق هذا القرار حسن سير المرافق العامة ومقتضيات المصلحة العامة⁽²⁾.

الاتجاه الثاني: اتصال الغلو بركن المحل (عيب مخالفة القانون)

ويذهب هذا الاتجاه في أن الغلو يتصل بعيب مخالفة القانون، فالغلو في نظرهم لا يخرج عن أحد أمرين: فإما أن يستند الإلغاء على أساس مخالفة القرار للقانون، أو على أساس إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها، ونظراً لصعوبة نسبة عيب الإنحراف بالسلطة إلى المحاكم التأديبية أو إلى المجالس التأديبية، فإلغاء القرار الإداري في مثل هذه الحالة يكون أساسه مخالفة القانون في روحه

(1) أنظر المادة 7 من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

(2) الرفوع، أيمن والرواشدة، بلال (2021). مدى امكانية الطعن على القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي بعيب استعمال السلطة دراسة مقارنة، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، مج(13) ع(4)، ص10.

ومعناه، باعتبار ان المشرّع قد نص على جزاءات عديدة وليس على جزاء واحد فقط وكان يهدف بذلك ان تقوم السلطة التأديبية باختيار ما يلائم صدقاً المخالفة التأديبية المرتكبة (1).

ومن أبرز أنصار هذا الإتجاه فؤاد العطار بقوله: " إن وظيفة القضاء لا تقتصر على مجرد التحقق من أن القرار مبني على وقائع ثابتة، وإنما تتناول أيضاً بحث مدى مطابقة الجزاء للتهمة المنسوبة إلى الموظف العام أو الخطأ الذي وقع فيه، فإذا تبين أن القرار مبني على عدم الملاءمة الظاهرة بين المخالفة التأديبية والجزاء التأديبي، وقع قرار السلطات التأديبية مخالفاً للقانون وتعين إبطاله" (2).

الاتجاه الثالث: اتصال الغلو بعنصر السبب

وذهب هذا الاتجاه أن الرقابة على الغلو في تقدير الجزاء التأديبي، ليس له علاقة بعيب الانحراف وإنما هي رقابة على عنصر السبب في صورته القسوى، وتبعاً لهذا الإتجاه فإن رقابة السبب التي قد مارسها المحكمة الإدارية العليا المصرية على القرارات التأديبية الصادرة عن الإدارة، والتي تتضمن عقوبة تأديبية مشوبة بالغلو تهدف بها إلى التحقق من جسامته المخالفة ومدى ملائمتها مع الجزاء المتخذ (3)

(1) الرفوع، أيمن والرواشدة، بلال (2021). مدى امكانية الطعن على القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي بعيب استعمال السلطة دراسة مقارنة، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، مج(13) ع(4)، ص10.

(2) العطار، فؤاد (1968). القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 755.

(3) الرفوع، أيمن والرواشدة، بلال (2021). مدى امكانية الطعن على القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي بعيب استعمال السلطة دراسة مقارنة، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، مج(13) ع(4)، ص11.

حيث يؤكد أنصار هذا الاتجاه بأننا في صدد قاعدة قانونية من صنع القضاء الإداري ذاته، وذلك استناداً لدوره الإنشائي بأنه يشترط لشرعية الجزاء التأديبي ألا يشوب تقديره غلو⁽¹⁾.

بناءً على ما سبق، ترى الباحثة أن الغلو يتصل بعيب مخالفة القانون وذلك لوجود نص صريح يلزم السلطة التأديبية مراعاة التناسب عند توقيع الجزاء التأديبي.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على الأركان الداخلية (الموضوعية) للقرار التأديبي

تبين الباحثة في هذا المطلب الرقابة على الأركان الداخلية للقرار التأديبي فيتضمن في الفرع الأول الرقابة القضائية على ركن السبب، على ركن المحل (عيب مخالفة القانون) في الفرع الثاني، وعلى عيب الغاية (إساءة استعمال السلطة) في الفرع الثالث.

الفرع الأول: الرقابة القضائية على ركن السبب

ويقصد بركن السبب في القرار التأديبي أنه: " الحالة القانونية أو الواقعية المستقلة عن رجل الإدارة التي تسبق العمل والتي تشكل مقدمة ضرورية لكل قرار تتخذه الدولة"⁽²⁾، أما عيب السبب فهو عدم مشروعية الأسباب التي قد بني عليها القرار التأديبي كغياب الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف أو لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي قد بني عليها القرار التأديبي.

ويأخذ عيب السبب الذي يُشكل وجهاً لإلغاء القرار التأديبي العديد من المستويات، قد قدمها الفقه

والقضاء الإداري على النحو الآتي:

(1) المعاقبة، محمد ماضي (2013). الرقابة القضائية على الغلو في القرار الإداري التأديبي، (أطروحة دكتوراه)، الجامعة الأردنية، ص 161.

(2) الطماوي، سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 194.

أولاً: الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع

أن رقابة القضاء الإداري على صحة وجود الوقائع التي قد استند عليها القرار ما هي إلا رقابة قانونية، يقتضيها مبدأ المشروعية⁽¹⁾، وهي أول درجات الرقابة على سبب القرار الإداري، حيث يقوم القاضي الإداري وهو يفحص السبب في القرار التأديبي المطعون فيه امامه، بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة التي بني عليها القرار من الناحية الواقعية والقانونية، فإذا وجدها قائمة يقوم برفض الطعن المقدم امامه لعدم التأسيس، بينما إذا أتضح إلى أنها بالفعل غير موجودة يحكم بإلغاء القرار لانعدام السبب كوجه للإلغاء⁽²⁾.

والقضاء الإداري الأردني قد بسط رقابته على الوجود المادي للوقائع لكافة القرارات الإدارية، فقضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بقولها: "وحيث إنه وإن كانت الإدارة تملك حق تقدير الدليل المقدم لها تأخذه إذا اقتنعت به، وتطرحة إذا تطرق فيه الشك إلى وجدانها إلا إنه من المبادئ التي انعقد عليها إجماع الفقه والقضاء، في هذا الصدد، فإن للمحكمة حق بسط رقابتها على ذلك التقدير عندما تثبت الإدارة إن مصدر الواقعة التي تستخلصها وهمياً أو أنه موجوداً ولكنه مناقضاً لما أثبتته، ولكنه يستحيل عقلاً استخلاص الواقعة منه، وحيث إنه بالرجوع إلى البيانات المقدمة في القضية لا نجد فيها أي دليل يمكن الاستخلاص منه أن المستدعيين ساعدا (فلان) في عملية ضرب المشتكي، فإن القرار يكون بالنسبة لذلك مبنياً على واقعة لا يدعمها أي دليل، ويكون من حق المحكمة في هذه الحالة بسط رقابتها عليه تطبيقاً للقاعدة المشار إليه آنفاً"⁽³⁾.

(1) يعقوب، سحر جبار (2020). الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات الإدارية، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص469.

(2) حليس، اسماء، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة، مرجع سابق، ص 45.

(3) قرار محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 81/151، مجلس نقابة المحامين 1982، ع 4، ص476.

وعليه؛ فإن الرقابة التي يباشرها القاضي الإداري على الوجود المادي للوقائع تتصرف في

مضمونها إلى التحقق مما يلي:

1: وجوب ان تكون الوقائع التي تعد اساساً للقرار ثابتة الوجود المادي، أي انها قائمة من الناحية

الفعلية في تاريخ وقوعها.

2: يجب ان تكون هذه الوقائع محددة، ليست مبهمة أو غامضة، فالقرار التأديبي الذي يرتكز

على وقائع عامة وغير محددة يعد قراراً فاقداً لركن السبب.

3: ان تكون الوقائع جدية حقيقية غير منتحلة أو صورية، بحيث تكون ثابتة ثبوتاً يقينياً وليس

ظنياً⁽¹⁾.

فالقرار الإداري التأديبي قد يكون مبنياً على أكثر من سبب، فيقوم القاضي الإداري بمراقبة هذه

الأسباب وصحتها فإذا تبين له صحة بعضها، يحكم القضاء بصحة القرار التأديبي إذا كان السبب

الصحيح كافياً لتبرير هذا القرار⁽²⁾.

وترى الباحثة أن رقابة القاضي الإداري على التكييف القانوني للوقائع، من الوسائل المهمة لتقوية

وتوسيع وسائل المشروعية، فيلجأ إليها القاضي لتعميق نطاق عملية الرقابة على القرار التأديبي

والغاءه إذا تحقق ان هذا القرار لا يضمن حقوق الموظف.

ثانياً: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع.

يعد العيب الذي يقع على الحالة القانونية للوقائع هو الوجه الآخر لعيب السبب، فرقابة القاضي

الإداري لا تقف عند التحقق من الوجود المادي للوقائع، بل تمتد لتشمل رقابة التكييف القانوني لتلك

(1) صفاء، فتيتي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية 2014، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص54.

(2) المعاقبة، محمد مفضي، الرقابة القضائية على الغلو في القرار الإداري التأديبي، مرجع سابق، ص 196.

الوقائع، فإذا ثبت للقاضي صحة الوقائع من الناحية المادية ولكن تبين له ان الإدارة لم تقم بإعطاء الوقائع تكييفاً قانونياً صحيحاً، يحكم بإلغاء القرار لأنه معيباً بعيب السبب (1).

فالقاضي الإداري عندما يتأكد من الوجود المادي للوقائع التي على أساسها بني القرار، ينتقل إلى مراجعة ما أتت به سلطة التأديب من وصف قانوني للوقائع، وذلك بالتأكد عما إذا كانت الوقائع المنسوبة للموظف مجرد سلوك عادي لا يستوجب عليه التأديب، أو أن تلك الوقائع قابلة بأن توصف بخطأ تأديبي يستوجب مجازاته (2)، بالرغم من ان المشرع لم يحدد للإدارة جميع الأخطاء التأديبية التي يجب أن تستند إليها عن اصدار قراراتها التأديبية، واكتفى بالإشارة إلى بعض الأخطاء وترك اغليبتها للسلطة التقديرية للإدارة.

وعليه؛ بسط القضاء الإداري الأردني، ومثله القضاء الإداري المصري رقابته على التكييف القانوني للوقائع في القرارات التأديبية المنسوبة إلى الموظف، فقضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في أحد أحكامها " أن اسباب القرار الإداري تكون خاضعة لرقابة المحكمة لتعرف مدى صحتها من الوجهة الواقعية أو من جهة مطابقتها للقانون نصاً وروحاً" (3).

وقضت المحكمة الإدارية المصرية في حكم لها " أن القرار التأديبي شأنه شأن أي قرار إداري آخر يجب أن يقوم على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر ثانوي في حق الموظف، هو توقيع الجزاء ولا يكون ثمة سبب للقرار الا إذا قامت واقعية أو قانونية تسوغ التدخل، وللقضاء الإداري في

(1) حنان، خديري (2014). الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في الوظيف العمومي، (رسالة ماجستير)، جامعة العربي بن مهدي - أم البواقي، ص 134.

(2) مخلوفي، مليكة (2012). رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، (رسالة ماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، الجزائر، ص 96.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم 1955/14 بتاريخ 1995/4/24، منشورات موقع عدالة.

حدود رقابته القانونية أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني، وهذه الرقابة القانونية لا تعني أن يحل القضاء نفسه محل السلطات التأديبية المختصة، فيما هو متروك لتقديرها ووزنها...⁽¹⁾.

وعليه تستنتج الباحثة أن دور القاضي الإداري في الرقابة على التكييف القانوني للوقائع لا يغدو أن يكون سوى تطبيقاً للنصوص القانونية، التي سبق وحددت بعضاً من الأخطاء التأديبية المبررة للقرار التأديبي.

ثالثاً: الرقابة القضائية على ملائمة القرار

بالأصل يقتصر دور القاضي الإداري عند رقابته على سبب القرار الإداري على الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها من الناحية القانونية فقط، فليس عليه أن يقوم بتقدير مدى أهمية الوقائع وملاءمتها مع القرار الصادر بناءً عليه، فالإدارة وحدها تبحث في مدى ملاءمة القرار مع الوقائع التي دفعته لإصداره.

فالكثير من فقهاء القانون الإداري بذلوا جهداً كبيراً في سبيل انكار وجود رقابة قضائية على ملائمة القرارات الإدارية، بحجة ان القاضي الإداري مكلف بمراقبة المشروعية لا بمراقبة الملاءمة لأن الملائمة مسألة تتصل بالإدارة الجيدة أو الإدارة السيئة، فهي مسألة تتدخل في إطار الإدارة بمعناها الفني، وليس المعنى القانوني فالملائمة تعد وسيلة من وسائل الإدارة وهي وحدها من لها الحق بأن تحدد مدى ملائمة تصرفاتها، فليس للقضاء الإداري شأن في ذلك⁽²⁾.

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في مصر بتاريخ 11/5/1955، منشور في مجموعة ابو شادي تبدأ 24، ص255، والمشار إليه لدى المعاقبة، محمد مفضي، الرقابة القضائية على الغلو في القرار الإداري التأديبي، مرجع سابق، ص204.

(2) الطماوي، سليمان محمد (1978). نظرية التعسف في استعمال السلطة، مطبعة عين شمس، ط3، مصر، ص839.

فذهب فقهاء القانون الإداري إلى القول: " إن القاضي الإداري في دعوى الإلغاء يجب أن يقتصر على فحص مشروعية القرارات دون التعرض لتقدير ملاءمتها" (1)، كما أن الأستاذ فالين أنكر وجود رقابة قضائية على ملائمة القرارات الإدارية بقوله: "أن عملية الإدارة تتمثل أساساً في الاختيار في نطاق مجموعة القرارات التي يتم اتخاذها قانوناً ذلك القرار الذي يتفق أكثر من غيره مع احتياجات الصالح العام وإذا سمح القاضي لنفسه بمراجعة الإدارة في تقديرها هذا، وإلغاء القرارات التي يقدر أنها لا تخدم الصالح العام بدرجة كافية، فإنه في هذا الفرض لا يصبح قاضي إداري، وإنما رئيساً على الإدارة" (2).

ولكن قرر القاضي الإداري في بعض الحالات الاستثنائية أن يبسط رقابته على الملائمة نظراً لاتصال هذا الحالات بالمصالح الجوهرية للأفراد، وذهب بعيداً في رقابته على ركن السبب إلى ادخال بعض عناصر السلطة التقديرية إلى حق المشروعية، وتلك الحالات الاستثنائية تتمثل في طائفتين من القرارات، القرارات التأديبية والقرارات المتصلة بالحريات العامة (3).

وعليه، أصبحت السلطة التقديرية للإدارة تخضع لرقابة القضاء، فهي ليست سلطة مطلقة، والرقابة بالنسبة إليها ليست منعدمة، فهي موجودة شأنها شأن السلطة المقيدة للإدارة، وإن اختلف مداها في كل حالة.

(1) عبد العال، محمد حسين (1971). فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 72.
(2) مشار إليه لدى فنتيتي، صفاء، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية، مرجع سابق، ص 45.
(3) عبدالوهاب، محمد رفعت (2003). القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ص 212.

ويقصد برقابة الملائمة انها "عملية تنظر إلى مدى موافقة التصرف لمركز معين أو حالة معينة بالنظر لما يحيط هذا المركز أو هذه الحالة من اعتبارات الزمان والمكان" (1)، أو بمعنى آخر هي رقابة لأهمية الوقائع المكونة لركن السبب ومدى تناسبها مع مضمون القرار الصادر، وهنا القاضي يدخل في نطاق محظور عليه أصلاً.

فإذا ثبت للقاضي صحة الوقائع التي قد اتخذتها الإدارة سنداً لإصدار القرار، وكان التكليف القانوني للوقائع سليم، فلا يستطيع القاضي أن يعقب على مدى ملائمة هذا القرار.

وترى الباحثة أن المشرع قد أصاب عندما أعترف لنفسه في حقه في الرقابة على ملاءمة القرارات الإدارية، وذلك لأن الإدارة تكون مقيدة حتى في مجال ممارستها لسلطتها التقديرية بأن يكون الغرض من تصرفاتها تحقيق الصالح العام.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على ركن المحل في القرار التأديبي

يقصد بمحل القرار بأنه الأثر القانوني المترتب على صدور القرار سواء تمثل هذا الأثر بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مراكز قانونية قائمة أو إلغائها، فعيب مخالفة القانون هو عيب يشوب عنصر المحل في القرار التأديبي وذلك بمخالفته للقواعد القانونية الموضوعية (2).

كما قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها بتعريف محل القرار الإداري بأنه "المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه والأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة" (3)، ومثال عليها أن تصدر سلطة التأديب قراراً بمعاقبة احدى موظفيها بالخصم من مرتبه، نتيجة لما قد

(1) جمال الدين، سامي (2003). دعاوى الإدارية، منشأ المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية، ص 108.

(2) حنان، خديري: الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في الوظيف العمومي، مرجع سابق، ص 137.

(3) مشار إليه لدى بدران، محمد (1985). رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 94.

اقتترفه من مخالفات، فيكون محل القرار هنا هو استقطاع جزء من راتب الموظف، وهذا الأثر هو الذي يخضع لرقابة القضاء.

ويستوجب لصحة عنصر المحل توفر شرطين هما:

أولاً: يجب أن يكون محل القرار التأديبي ممكناً: بمعنى ان لا يكون محل القرار مستحيلًا، أي أن القرار التأديبي يرتب أثره القانوني، فإذا كان محل القرار مستحيلًا فإن القرار يكون منعماً ويستوجب الإلغاء، فقرار ترقية الموظف يكون محله مستحيلًا إذا تبين أن الموظف قد بلغ سن التقاعد (1).

ثانياً: أن يكون محل القرار التأديبي جائزاً (مشروعاً): يجب ان يكون الأثر القانوني، الذي يقصد القرار التأديبي ترتيبه متفقاً مع القواعد القانونية، فإذا كان الأثر المترتب على صدور القرار يخالف القواعد القانونية أو يخالف المبادئ العامة للقانون، فهنا يعد القرار معيب بعيب المحل وجدير بالإلغاء، كإصدار الإدارة قراراً تأديبياً بحرمان الموظف من اجازته السنوية نتيجة المخالفات التي قد ارتكبتها، وهنا يعد هذا القرار معيباً لمخالفته نص (2).

كما ان محكمة القضاء الإداري المصرية قد بينت الصور المختلفة لعيب مخالفة القانون بقولها:

"إن مدلول مخالفة القانون يشمل كل مخالفة للقواعد القانونية فيدخل أولاً: مخالفة نصوص القوانين والانظمة، ثانياً: الخطأ في تفسير القوانين أو تطبيقها وهو ما يعبر عنه رجال الفقه الإداري بالخطأ القانوني، ثالثاً: الخطأ في تطبيق القوانين والأنظمة على الوقائع التي بني عليها على الوقائع

(1) بعلي، محمد الصغير، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص359 وما بعدها.

(2) المعاقبة، محمد مفضي، الرقابة القضائية على الغلو في القرار الإداري التأديبي، مرجع سابق، ص210.

التي بني عليها القرار التأديبي وهو ما يعبر عنه بالخطأ في تقدير الوقائع⁽¹⁾، وعليه فإن القضاء قد حدد صور مخالفة المحل للقاعدة القانونية وتتمثل بالآتي:

أ: المخالفة المباشرة لنصوص القانون

تعتبر هذه الحالة أكثر الصور وضوحاً لعبية مخالفة القانون، وتتحقق عندما تقوم الإدارة بتجاهل القاعدة القانونية بشكل مباشر وصريح فتأتي بعمل تحرمه، أو من خلال امتناعها عن القيام بالعمل التي توجبها القاعدة⁽²⁾، مما يدل على أن مخالفة نصوص القانون تأخذ صورتين فقد تكون المخالفة ايجابية بأن تتعمد السلطة التأديبية اصدار قراراً يتعارض مع القاعدة القانونية، وقد تكون المخالفة سلبية كأن تمتنع الإدارة عن تطبيق ما يفرضه القانون عليها، كما لو امتنعت الإدارة عن منح أحد الأفراد الرخصة بالرغم من استيفائه جميع شروط استخراجها⁽³⁾.

وترى الباحثة في هذا الصدد أن قيام عيب المحل لا يتأثر ما إذا كانت المخالفة المباشرة للقانون وقعت بصورة ايجابية أو سلبية، لأن في كلا الحالتين تكون النتيجة واحدة تتمثل في بطلان القرار الإداري.

ب: المخالفة غير المباشرة لنصوص القانون وتتمثل في حالتين:

أولاً: الخطأ في تفسير القواعد القانونية والأنظمة: إن سلطة التأديب في هذه الحالة لا تتكرر القاعدة القانونية ولا تتجاهلها، كما هو الحال في المخالفة المباشرة، إنما فقط تقوم بإعطاء القاعدة القانونية معنى آخر غير المقصود قانوناً، ويقع هذا الخطأ في أغلب الأحيان من دون قصد فتكون

(1) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 14/ نيسان/ 1948، موقع alamiria.laalaws.com

(2) الغوري، أحمد عودة (1997). القضاء الإداري الأردني قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير)، جامعة مؤتة، ص 219.

(3) احمد، هنية (2018). عيوب القرار الاداري_حالات تجاوز السلطة، مجلة المنتدى القانوني، ع5، جامعة بسكرة، ص54.

السلطة التأديبية حسنة النية، وفي بعض الاحيان يكون هذا الخطأ متعمداً وتلجأ له الإدارة للتحايل على القانون من خلال تفسيرها للقاعدة القانونية تفسير خاطئ يبعدها عن المعنى الذي قصده المشرع وهنا يتعين البحث حول الحقيقة التي تقصدها الإدارة من وراء تفسيرها الخاطئ⁽¹⁾.

ثانياً: الخطأ في تطبيق القواعد القانونية على الوقائع: ويقع خطأ الإدارة هنا عندما تصدر قراراً لا يستند إلى وقائع مادية، أو في حالة توافر الوقائع بدون ان تستوفي الشروط القانونية التي يطلبها المشرع.

كما أن الإدارة تخضع لرقابة القضاء الإداري عند تطبيقها للقواعد القانونية، وذلك للتحقق من الوجود المادي للوقائع، ولتأكد من أن هذه الوقائع كافية لتبرير إصدار هذا القرار التأديبي، فإذا تخلفت الإدارة عن هذه الوقائع يكون القرار مخالفاً للقانون ويقع باطلاً بسبب افتقاده للأساس القانوني الذي يجب أن يرتكز عليه⁽²⁾.

وعليه؛ ترى الباحثة أن المشرع قد منح الإدارة سلطة تقديرية فيما يتعلق بمحل القرار التأديبي، فعندما يمارس القاضي رقابته على محل القرار التأديبي لا ينظر إليه بشكل مجرد، بل ينظر إلى العناصر الأخرى وعلى وجه الخصوص عنصر السبب وترابطه مع عنصر المحل.

وتعتقد الباحثة هنا أن الغلو المتصل بركن المحل قد يمكن تصويره في الصورة الثانية المتضمنة المخالفة الغير مباشرة بصورتها الخطأ في تفسير القاعدة القانونية والخطأ في تطبيق القاعدة القانونية.

(1) المرجع السابق، ص 85.

(2) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2003). أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، القاهرة، دار الكتب القانونية، ص 189.

ومن المستقر عليه في نطاق نظام التأديب ان القضاء الإداري العربي يبحث في تناسب الإجراءات التأديبية التي قد تتخذها الإدارة في حق موظفيها، لذلك فهي تترك للإدارة حرية اختيار الجزاء التأديبي الذي يلائم المخالفة التي أرتكبها الموظف، بمعنى أن القضاء الإداري لا يقف عند التحقق من قيام الوقائع المادية والتأكد من صحتها والتكييف القانوني لها، إنما يذهب إلى ما هو ابعد من ذلك من خلال تحققه من ملاءمة الجزاء التأديبي مع الخطأ المرتكب (1).

ف نجد أن القضاء الإداري الأردني قد بسط رقابته على التناسب بين سبب القرار ومحلّه، حيث قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بقولها: "ان تكرار المستدعي في مؤسسة عالية فعل السرقة ثلاث مرات يجعل القرار الصادر عن مدير مؤسسة عالية بعزله من الخدمة بناء على تنسيب لجنة شؤون الموظفين المستند إلى اعترافه امامه... فلا غلو في العقوبة لأن العقوبة المفروضة تتناسب الذنب المقترف" (2)، وإذا اتضح للمحكمة أن الجزاء التأديبي غير متناسب مع الذنب المقترف تقوم بإلغائه.

الفرع الثالث: الرقابة القضائية على ركن الغاية في القرار التأديبي

يقصد بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هو أن تستخدم الإدارة سلطتها التقديرية في تحقيق غاية غير مشروعة، سواء استهدفت غاية بعيدة كل البعد عن المصلحة العامة أو أن تقوم باستهداف هدف مغاير للهدف الذي قد حدده القانون لها (3).

(1) المعاقبة، محمد مفضي، الرقابة القضائية على الغلو في القرار الإداري التأديبي، مرجع سابق، ص 213.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 1985/74 مجلة نقابة المحامين، عدد3 لعام 1986، ص300.

(3) الزين عزري (2010). الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، جامعة بسكرة، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص94.

كما يعرف بإنه: " يوجد عيب الانحراف بالسلطة حينما يستعمل رجل الإدارة سلطاته التقديرية، مع مراعاة الشكل الذي فرضه القانون، ومع اتخاذ قرار يدخل في اختصاصه ولكن لتحقيق أغراض وحالات أخرى غير التي منحت من أجلها هذه السلطة" (1).

وقد عرف عيب إساءة استعمال السلطة بأنه " أن الانحراف بالسلطة يكون عندما تتحرف الإدارة العامة بالسلطة وتسيء استعمالها من خلال سعيها إلى تحقيق أهداف أو اغراض غير مشروعة" (2).
 وذهبت محكمة القضاء الإداري المصري في هذا الصدد بقولها: "أنه وإن كانت الإدارة تستقل بتقدير مناسبة إصدار قراراتها أي أن لها الحرية المطلقة في تقدير ملاءمة إصدار القرار الإداري من عدمه بمراعاة ظروفه ووزن الملابسات المحيطة به، إلا أنه يجب أن يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وإلا شابه عيب إساءة استعمال السلطة".

كما أشارت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في حكم لها " ولما كان على رجل الإدارة أن يستهدف في أي قرار يصدره تحقيق الهدف الذي خصه القانون لممارسة سلطته التقديرية، فإذا خلا قراره من تحقيق ذلك الهدف كان مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة" (3).

وبناءً على ما سبق؛ ترى الباحثة ان عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها عيب يلزم السلطة التقديرية للإدارة، حيث ان المشرع يترك للإدارة جانب من الحرية في التدخل أو عدم التدخل، بينما إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة فمن الغير ممكن ظهور هذا العيب، لأن الإدارة تكون هنا ملزمة

(1) مشار إليه لدى الطماوي، سليمان محمد: نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص14.

(2) بعلي، محمد الصغير (2007). القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلو للنشر، الجزائر، ص364.

(3) قرار محكمة العدل العليا الأردنية بتاريخ 1064/11/30، مجلة نقابة المحامين 1965، ص29.

باتخاذ القرار الإداري الذي اقره القانون ويكون هذا القرار يستهدف المصلحة العامة، وعلى هذا الأساس يمكن تحديد ثلاثة صور لإساءة استعمال السلطة تتمثل بالآتي:

أولاً: الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف: تتحقق هذه الحالة عندما تسعى الإدارة إلى تحقيق هدف مغاير للهدف الذي قد حدده المشرع حتى ولو كان القصد منه المصلحة العامة، فالقانون في كثير من اعمال الإدارة لا يكتفي فقط بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع، إنما قد يخصص هدفاً معيناً ويجعله نطاقاً لعمل إداري معين، وهنا على القرار التأديبي ألا يستهدف المصلحة العامة فقط، بل عليه أن يستهدف أيضاً الهدف الخاص الذي قد حدده القانون لهذا القرار، وذلك عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف فإذا خرج القرار عنها يكون مشوباً بعيب الإنحراف بالسلطة⁽¹⁾.

ثانياً: الانحراف عن المصلحة العامة: يعد استهداف المصلحة العامة قيماً واجباً على الإدارة، عليها الإلتزام به، وهذا ما أخذت به محكمة العدل العليا السابقة بقولها: " إنه من واجبات الإدارة أن تسلك السبيل الذي ترسمه القوانين والأنظمة في إصدار قراراتها حماية للمصلحة العامة والأفراد على السواء"⁽²⁾، ولذا فإن كل قرار تأديبي يصدر عن الإدارة مغاير للمصالح العام، يعد قراراً معيب بعيب إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها ويوجب إلغائه، كأن يتخذ مصدر القرار قراره لتحقيق منفعة شخصية له أو لغيره أو لتحقيق هدف سياسي معين⁽³⁾.

ثالثاً: الانحراف في استعمال الإجراءات: على الإدارة أن تتبع الإجراءات التي قد نص عليها القانون وذلك في سبيل تحقيق أهدافها، فإذا تهربت الإدارة من الإجراءات فأصدرت قراراً بدون اجراءات

(1) أسماء، حليس (2015). رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة، (رسالة ماجستير)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص63.

(2) قرار محكمة العدل العليا في القضية رقم 81/52، مجلة نقابة المحامين، العدد 11، لسنة 1981.

(3) المعاقبة، محمد مفضي، الرقابة القضائية على الغلو في القرار الإداري التأديبي، مرجع سابق، ص222.

بدلاً من اللجوء إلى قرار يتطلب إجراءات مثل قرار نكون أمام عيب إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها (1).

وترى الباحثة أن حق الإدارة في توقيعها للجزاء التأديبي ليس حقاً مطلقاً بدون أي قيد، بل هو حق مقيد بأن تتبع الإدارة عند توقيعها الجزاء الإجراءات المقررة قانوناً.

ولقد جاءت أحكام المحكمة الإدارية الأردنية الحديثة تؤكد على استقرارها على تعلق الغلو بعيب مخالفة القانون حيث قضت في حكم لها بقولها: " وحيث تجد المحكمة أن العقوبة التي أوقعها المستدعي ضده لا تتناسب مع الفعل كونها جاءت في حدها الأعلى ولم يأخذ بمبدأ الملاءمة والتناسب بين الذنب المرتكب والعقوبة، حيث أن العقوبة الموجهة للمستدعي فيها شطط وغلو كونها لم تراعى الجهة المستدعي ضدها التدرج بالعقوبة الواردة في المادتين 4 و 5 من نظام الانضباط للطلاب المدنيين في جامعة مؤتة والتي من الممكن تطبيقها على حالة المستدعي، خاصة أن المستدعي لم يكن ليستطيع الدخول الى امتحان الطالبة رحمة عرار لولا تزويده بالرقم السري الثاني من قبل عضو لجنة المراقبة، مما يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، الأمر الذي يكون معه أن القرار المشكو منه والحالة هذه يغدو مشوباً بالغلو مما يستوجب معه إلغاؤه من حيث العقوبة للغلو". (2)

(1) الدوخي، حمد بن سامي (2020). بحث بعنوان الانحراف في استعمال السلطة الإدارية، جامعة الشارقة، ص16.

(2) حكم المحكمة الإدارية، رقم الدعوى (2022/231)، رقم القرار (21)، موقع قرارك.

الفصل الرابع النتائج والتوصيات

بعد ان انتهيت من كتابة هذه الدراسة بمنة من الله وفضله، تأمل الباحثة أن تكون قد سلطت الضوء على بيان وتوضيح غلو الإدارة في إيقاع العقوبة التأديبية على الموظف العام في حال ارتكابه مخالفة، وقد أوضحت الباحثة السلطات المختصة بالتأديب في كل من الأردن ومصر والجزائر، وبيان مفهوم الغلو وصوره وحالات التشديد والتخفيف في العقوبة التأديبية، وأنه في حال إيقاع عقوبة تأديبية مشوبة بالغلو على الموظف يطعن به بالإلغاء، وبيان الرقابة القضائية على الأركان الداخلية (الموضوعية) للقرار التأديبي.

أولاً: النتائج

- إن المشرع الأردني قد أخذ بالنظام الرئاسي والنظام الشبه قضائي ولم يأخذ بالنظام القضائي بما يتعلق بتوقيع العقوبة أو إجراءات التحقيق والمحاسبة.
- وازن قضاء الغلو ما بين المحافظة على السلطة التقديرية لسلطات التأديب في اختيار نوع ومقدار العقوبة تبعاً للمخالفة المرتكبة وبين حق القضاء الإداري في فحص مدى ملاءمة هذا النوع والمقدار في العقوبة إذا ما كانت مشوبة بالغلو.
- توصلت الدراسة إلى نتيجة مفادها ان القضاء الإداري في الأردن قد ربط مسألة الغلو بركن المحل في القرار الإداري واعتبر ان الغلو هو قرينة على مخالفة الإدارة للقانون في اغلب ما صدر عنه من احكام.

- ان القضاء الإداري قد مارس رقابة أعمق من رقابة المشروعية تتعلق بمدى ملائمة القرار للوقائع التي بني عليها بحيث يلغي القرار كلما كان هناك عدم ملائمة شريطة ان تكون الملائمة عنصراً من عناصر مبدأ المشروعية.
- ان المشرع الأردني ومثله المصري لم يحدد المخالفات التأديبية في مختلف النظم القانونية التي تحكم علاقة الموظف بالدولة على سبيل الحصر وإنما طبق بشأنها قاعدة الشرعية التأديبية (لا عقوبة إلا بنص)، ولم يأخذ بقاعدة شرعية الجزاء في المجال الجنائي والمتمثلة بلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص.
- أن المشرع الأردني لم ينص على عيب الغلو في التشريعات ذات الصلة، وإنما جاء الفقه والقضاء الإداريين بإلحاقه بركن السبب والمحل والغاية دون ان يفرد له المشرع صفة مستقلة.

ثانياً: التوصيات

- توصي الدراسة السلطة التأديبية بضرورة توخي العدالة عند فرضها الجزاء التأديبي، فعندما تكون المخالفة التي ارتكبها الموظف بسيطة على الإدارة ان توقع عليه الجزاء ذو الأثر المعنوي، اما إذا كانت المخالفة جسيمة فهنا توقع على الموظف الجزاءات ذات الأثر المالي والمعنوي.
- توصي الدراسة المشرّع الأردني بضرورة الأخذ بالنظام القضائي الكامل فيما يتعلق بقضاء التأديب، وإنشاء محاكم إدارية تكون اختصاصاتها فقط محصورة بطعون الموظفين وما يلحق بمراكزهم القانونية من آثار تمس هذه المراكز إلغاءً أو تعديلاً.
- توصي الدراسة القضاء الإداري في الأردن بمد رقابته على الملائمة في كل الحالات، لما يحققه قضاء الملائمة من أهمية في توضيح صورة عدم المشروعية أو العكس وبالتالي يشكل عنصر الملائمة في كل حالاته جزءاً لا يتجزأ من مبدأ المشروعية.
- توصي الدراسة المشرّع الأردني بضرورة انشاء مجلس تأديبي استثنائي، يسمح للموظف المعاقب من قبل المجلس التأديبي بالطعن الإداري امامه.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: الكتب

إبراهيم، وحيد محمود (1998). حجية الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع.

أبو العينين، محمد ماهر (1999). الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دار الكتب المصرية، القاهرة.

أبو دان، مايا محمد (2011). الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان.

بدران، محمد (1985). رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة.

بعلي، محمد الصغير (2007). القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلو للنشر، الجزائر.

البنداري، عبدالوهاب (1970). العقوبات التأديبية للمدنيين العاملين بالدولة والقطاع الخاص، المطبعة العالمية، القاهرة.

بو ضيفاف، عمار (2007). القرار الإداري، دراسة تشريعية، قضائية، فقهية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر.

جمال الدين، سامي (د.ت). قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة.

حامد، مصطفى (1968). مبادئ القانون الإداري، العراقي، شركة النشر والطبع الأهلية، بغداد.

حسني، محمود نجيب (1967). علم العقاب، القاهرة، دار النهضة العربية.

حلمي، محمود (1974). نظام العاملين في الجهاز الإداري والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة.

الحو، ماجد (2000). القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الموسوعة الإدارية الحديثة.

- حمزة، محمد حسين (1960). القانون التأديبي ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، القاهرة.
- خضر، طارق فتح الله (2008). القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الخليلة، محمد علي (2017). القانون الإداري - الكتاب الثاني -، دار الثقافة، عمان.
- خلوفي، رشيد (1998). قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2003). أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، القاهرة، دار الكتب القانونية.
- الذنيبات، محمد جمال (2011). الوجيز في القانون الإداري، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- سرور، احمد فتحي (1996). الوسيط في قانون العقوبات - القسم العام، ط6، دار النهضة العربية، القاهرة.
- سهوان، محمود رمضان (2017). المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية (دراسة مقارنة)، المركز العربي للنشر والتوزيع، الموسوعة الإدارية الحديثة.
- السيد محمد إبراهيم (1966). شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 46 لسنة 1964، الموسوعة الادارية الحديثة، دار المعارف، القاهرة.
- شاهين، مغاوري محمد (1986). القرار التأديبي و ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان في نظم العاملين المدنيين بالدولة والقطاعين العام والخاص، مكتبة الانجلو المصرية، ط1.
- شباط، يوسف فندي (2017). القانون الإداري وتطبيقاته، دار الكتاب الجامعي، الإمارات العربية المتحدة.
- شطناوي، علي خطار (2003). الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.
- الشيخلي، عبدالقادر (1983). النظام القانوني للجزاء التأديبي، ط1، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- الطماوي، سليمان (1966). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي.

- الطماوي، سليمان (1966). مبادئ القانون الإداري، ط8.
- الطماوي، سليمان (1983). قضاء التأديب، الكتاب الثالث، ط3، منشأة المعارف بالإسكندرية.
- الطماوي، سليمان محمد (1971). القضاء الإداري قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة.
- الطماوي، سليمان محمد (1978). نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط3، مطبعة عين شمس، مصر.
- عابدين، عصام مهدي (2016). الشرح والتعليق على قانون الخدمة المدنية رقم (81)، ط1، الموسوعة الإدارية الحديثة.
- عبد العال، محمد حسين (1971). فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة.
- عبد الوهاب، محمد رفعت (2009). النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- عبدالوهاب، محمد رفعت (2003). القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان.
- عبيد، عدنان عاجل (2018). ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة
- العنوم، منصور (1984). المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق، عمان، ص77.
- العجارمة، نوفان عقيل (2007). سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة والنشر، عمان، الأردن.
- العذري، حسين محمد (2020). أحكام نزع الملكية للمنفعة العامة دراسة مقارنة، ط1، الموسوعة الإدارية الحديثة.
- العتار، فؤاد (1968). القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- فقيهي، علي بن موسى (2013). التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الموسوعة الإدارية الحديثة.

فهيمى، مصطفى أبو زيد (1979). القضاء الإدارى، ط4، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة.
 قادر، أرام غيب الله (2020). التناسب بين المخالفة والعقوبة الانضباطية ودور القضاء الإدارى فى الرقابة عليه، مصر، الموسوعة الإدارية الحديثة، المركز العربى للنشر والتوزيع، مصر.
 مهنا، محمد فؤاد (1978). مبادئ وأحكام القانون الإدارى فى ظل الاتجاهات الحديثة، دار المعارف، القاهرة، ص657.

نسيمة، عطار (د.ت). مبدأ التناسب فى القرارات الإدارية، جامعة تلمسان، الجزائر.
 النعيمي، محمد قدوري (2013). مبدأ المشروعية وأثره فى النظام التأديبى للوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي القانونية.
 ياقوت، ماجد محمد (2002). التحقيق فى المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.
 يحيى، قاسم (1999). ضمانات تأديب الموظفين فى تشريعات، مصر، العراق، اليمن، فرنسا، مركز عبادى للدراسات والنشر، صنعاء.
 يعقوب، سحر جبار (2020). الرقابة القضائية على سلطة الإدارة فى فرض الجزاءات الإدارية، ط1، المركز العربى للنشر والتوزيع، الموسوعة الإدارية الحديثة.

ثالثاً: الأطاريح والرسائل الجامعية

أسماء، حليس (2015). رقابة القاضي الإدارى على القرار التأديبى فى مجال الوظيفة، (رسالة ماجستير)، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
 بو ضياف الطيب (1976). القرار الإدارى وشروط قبول دعوى الإلغاء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فى القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية والسياسية، جامعة الجزائر.
 جبر، محمود سلامة (1992). رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة فى تكييف الوقائع وتقديرها فى دعوى الإلغاء، (أطروحة دكتوراه)، جامعة عين شمس.
 الجمعات، أكرم محمود (2010). العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، (رسالة ماجستير) جامعة الشرق الأوسط.

- حنان، خذيري (2014). الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في الوظيف العمومي، (رسالة ماجستير)، جامعة العربي بن مهدي - أم البواقي.
- الحياصات، أحمد محمود (2014). الغلو في العقوبة التأديبية وأثره في القرار الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية.
- الرشيدي، عبدالعزيز حمود (2013). قواعد التأديب الإداري للموظف العام (دراسة مقارنة في التشريع الكويتي والأردني)، (رسالة ماجستير)، جامعة عمان العربية.
- الزين عزري (2010). الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، جامعة بسكرة، الموسوعة الإدارية الحديثة.
- السليمان، فايز مطلق (2013). ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، (رسالة ماجستير)، جامعة الشرق الأوسط، ص 98.
- الصروخ، ملكية (1983). سلطة التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.
- صفاء، فتيحي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية 2014، (رسالة ماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة.
- عبد البر، عبدالفتاح عبدالحليم (1979). الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة.
- العجمي، مشعل محمد (2011). الضمانات التأديبية للموظف العام، (رسالة ماجستير)، جامعة الشرق الأوسط، عمان.
- العدوان، رائد محمد (2013). نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، (رسالة ماجستير)، جامعة الشرق الأوسط، عمان.
- عفيفي، مصطفى (1976). العقوبة التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.
- الغويري، أحمد عودة (1997). القضاء الإداري الأردني قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير)، جامعة مؤتة.

الفايز، باسل محمد (2018). أثر الحكم الجزائي على تأديب الموظف العام، (رسالة ماجستير)، جامعة الشرق الأوسط.

فتيتي، صفاء (2014). الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية، (رسالة ماجستير)، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

القباني، بكر (1982). الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية-دراسة تطبيقية مقارنة، مكتبة الملك عبدالعزيز العامة بالرياض.

لبنى، عليا عتيقة العايب (2019). النظام التأديبي للموظف في التشريع الجزائري، (رسالة ماجستير)، جامعة محمد بو ضياف-المسيلة، الجزائر.

محارب، علي جمعة (1986). التأديب الإداري في الوظيفة العامة، (رسالة دكتوراه)، جامعة عين شمس.

مخلوفي، مليكة (2012). رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، الجزائر.

المطيري، بدر مجار والجدعي، فواز ثامر (2018). التطور الحديث لمبدأ شرعية التجريم في المخالفات التأديبية، (رسالة تحليلية تأصيلية مقارنة)، كلية الحقوق، جامعة الكويت.

المعاقبة، محمد مفضي (2016). الرقابة القضائية على الغلو في القرار الإداري التأديبي، (أطروحة دكتوراه)، الجامعة الأردنية.

الملط، محمد جودت (1967). المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

رابعاً: الأبحاث والمجلات

احميد، هنية (2018). عيوب القرار الاداري _حالات تجاوز السلطة، مجلة المنتدى القانوني، ع5، جامعة بسكرة، ص54.

بنيني، عبدالله رمضان، (2015). الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار التأديبي، مجلة العلوم القانونية الشرعية، ع6، جامعة الزاوية، ص177.

بواوي، مصطفى (2014). تطبيقات العقوبة المقنعة في المجال التأديبي الفرنسي والجزائري والكويتي، بحث منشور في مجلة الاجتهادات للدراسات القانونية والاقتصادية، معهد الحقوق، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، ع6.

حاتمة، سليم سلامة (2006). رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية (دراسة مقارنة بين القضاء الفرنسي والمصري والأردني)، مجلة جامعة جرش للبحوث والدراسات، جامعة جرش الأهلية، الأردن، مج10، ع2، حزيران، ص235.

الدوخي، حمد بن سامي (2020). بحث بعنوان الانحراف في استعمال السلطة الإدارية، جامعة الشارقة.

الرفوع، أيمن والرواشدة، بلال (2021). مدى امكانية الطعن على القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي بعيب استعمال السلطة دراسة مقارنة، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، مج(13) ع(4)، ص10.

زروق، العربي (2006). التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الجزائري بها، مجلة مجلس الدولة، العدد 8، الجزائر، ص123.

سماح، فارة (2018). رقابة الخطأ الظاهر في التقدير في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، مقال مجلة الحقيقة ع42، ص383، 2018/1/18.

الصرابرة، مصلح (2009). مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج25، ع1، ص179.

عصفور، محمد (1983). ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، ع(1)، ص42.

علي، محمد صباح (2022)، الضوابط المخففة والمشددة للعقوبة التأديبية وفقاً لظروفها والمستتبطة من قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر والعراق، الحوار المتمدن 7331.

غوئي، قوسم حاج (2012). السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي في قانون الوظيفة العامة الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة تيارت، الجزائر، ص379. متوفر على الرابط:

فاروق، محمود محمد (2014). الجزء التأديبي المقنع، بحث منشور في المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، مج30، ع60، الرياض، ص54.

كنعان، نواف (1999). رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية (دراسة مقارنة في فرنسا ومصر والأردن)، مج15، ع2، ص 166.

خامساً: القوانين والأنظمة

قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم (117) لسنة 1958.

قانون الأمن العام الأردني رقم (38) لسنة 1965.

قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم 47 لسنة 1978.

قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972.

نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013.

نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020، وتعديلاته.