

قواعد المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريع الاردني

دراسة مقارنة

**Rules of Disciplinary Responsibility of the Public
Employee in Jordanian Legislation
A comparative study**

إعداد

لؤي عيسى موسى القرعان

إشراف

الاستاذ الدكتور محمد علي زعل الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

أيار-2019

تفويض

أنا الطالب لؤي عيسى موسى القرعان ، أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ
من رسالتي ورقيا وإلكترونيا للمكتبات أو المنظمات أو الهيئات والمؤسسات المعنية
بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الإسم: لؤي عيسى موسى القرعان

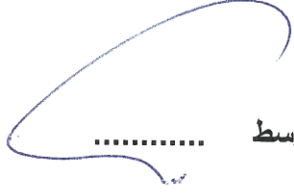
التاريخ: 2019/5/12

التوقيع:

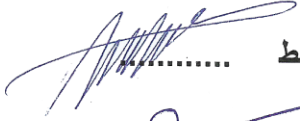


قرار لجنة المناقشة

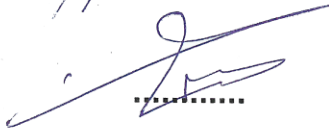
نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: (قواعد المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريع الاردني دراسة مقارنة) واجيزت بتاريخ ٢٠١٩/٥/١٢ م



الدكتور احمد اللوزي رئيساً جامعة الشرق الاوسط



الدكتور محمد الشباطات مشرفاً جامعة الشرق الاوسط



الاستاذ الدكتور حمدي قبيلات عضواً خارجياً جامعة الاسراء

الإهداء

إلى والدي الذي أفنى عمره لأجلنا تربية وتوجيها ودفعا لنا

للعلی...

إلى والدتي التي لاتطيب الحياة إلا بها والتي ببركة

دعائها وفقني الله تعالى لأقف بين أيديكم الآن....

إلى زوجتي ورفيقة دربي التي تحملت المشاق لأصل إلى هذه

اللحظات ...

أهدي ثمرة جهدي

شكر وتقدير

اللهم لك الحمد حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه، ملء السموات وملء الأرض، وملء ما شئت من شيء بعد، أهل الثناء والمجد، أحق ما قال العبد، وكلنا لك عبد، أشكرك ربي على نعمك التي لا تعد، وآلائك التي لا تحد، أحمدك ربي وأشكرك على أن يسرت لي إتمام هذا البحث على الوجه الذي أرجو أن ترضى به عني.

ثم أتوجه بالشكر إلى من رعاني طالبا في برنامج الماجستير، ومعدا هذا البحث أستاذي ومشرفي الفاضل الأستاذ الدكتور محمد علي زعل الشبطات، الذي له الفضل- بعد الله تعالى- على البحث والباحث مذ كان الموضوع عنوانا وفكرة إلى أن صار رسالة وبحثا، حيث لم يبخل علي بوقته بنصحه وتوجيهه بالساعات الطوال وبكل جزئية من جزئيات هذه الرسالة حيث استفدت الكثير من علمه الغزير، فله مني الشكر كله والتقدير والعرفان والدعاء بأن يبارك له ربنا تبارك وتعالى بعلمه النافع.

وأقدم بشكري الجزيل في هذا اليوم إلى أساتذتي الموقرين في لجنة المناقشة رئاسة وأعضاء لتفضلهم علي بقبول مناقشة هذه الرسالة، فهم أهل لسد خللها وتقويم معوجها وتهذيب نتواتها والإبانة عن مواطن القصور فيها، سائلا الله الكريم أن يثيبهم عني خيرا.

الباحث

لؤي عيسى موسى القرعان

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
العنوان.....	أ.....
التفويض	ب.....
قرار لجنة المناقشة.....	ج.....
الإهداء.....	د.....
الشكر والتقدير.....	ه.....
فهرس المحتويات.....	و.....
الملخص باللغة العربية.....	ط.....
الملخص باللغة الإنجليزية.....	ك.....

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

مقدمة.....	1.....
مشكلة الدراسة وأسئلتها.....	2
أهداف الدراسة.....	2.....
أهمية الدراسة	3
حدود الدراسة.....	3
مصطلحات الدراسة.....	4.....
الدراسات السابقة.....	4.....

الفصل الثاني

تأصيل المسؤولية التأديبية

المبحث الأول مفهوم الموظف العام وطبيعة علاقته بالإدارة.....	12.....
المطلب الأول: تعريف الموظف العام.....	12.....
المطلب الثاني: طبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة:.....	19
المبحث الثاني ماهية المسؤولية التأديبية.....	28.....
المطلب الأول: تعريف المسؤولية:.....	28

- المطلب الثاني:المسؤولية التأديبية.....30.....
- المبحث الثالث الطبيعة القانونية للمسؤولية التأديبية للموظف العام وسندها القانوني.....33.....
- المطلب الاول :الطبيعة القانونية للمسؤولية التأديبية.....33.....
- المطلب الثاني السند القانوني للمسؤولية التأديبية.....36.....

الفصل الثالث

قواعد المسؤولية التأديبية للموظف العام

- المبحث الأول مبدأ الحياد في المسؤولية التأديبية.....44.....
- المطلب الأول:الحياد و نطاقه.....44
- المطلب الثاني: وسائل ضمان الحياد وحق المتهم في الدفاع51
- المبحث الثاني شرعية الجزاء التأديبي وشخصيته.....60
- المطلب الأول:مبدأ شرعية الجزاء التأديبي60
- المطلب الثاني: مبدأ شخصية العقوبة و تناسب الجزاء التأديبي63
- المبحث الثالث تسبيب القرار التأديبي.....66.....
- المطلب الأول: تسبيب الجزاء ضمانة معاصرة للجزاء التأديبي66.....
- المطلب الثاني: العناصر الواجب توافرها في التسبيب.....67

الفصل الرابع

ضمانات سلامة المسؤولية التأديبية

- المبحث الأول التظلم الإداري.....72.....
- المطلب الأول : تعريف التظلم الإداري.....72.....
- المطلب الثاني إجراءات تقديم التظلم الإداري والتصرف فيه76.....
- المبحث الثاني الطعن القضائي.....87.....
- المطلب الأول :الجهة المختصة بالنظر بالطعن القضائي.....87.....
- المطلب الثاني: شروط الطعن القضائي على القرارات التأديبية.....90.....
- المبحث الثالث رقابة القضاء الاداري على قرارات تأديب الموظف العام.....94.....

94.....	المطلب الأول: الأساس القانوني للرقابة القضائية على تأديب الموظف العام.
105.....	المطلب الثاني: نطاق الرقابة القضائية على تأديب الموظف العام.
116.....	الخاتمة.....
116.....	أولاً-النتائج.....
117.....	ثانياً- التوصيات.....
118.....	المراجع.....

قواعد المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريع الاردني

دراسة مقارنة

إعداد

لؤي عيسى موسى القرعان

إشراف

الأستاذ الدكتور محمد علي زعل الشبطات

الملخص

هدفت هذه الدراسة إلى إظهار العناصر التأديبية التي تقع على الموظف العام وإبراز الضمانات التأديبية للموظف العام في الأردن ومصر، وكذلك تبيان المحكمة المختصة بالنظر والفصل في الدعوى التأديبية وتوضيح اجراءات تنفيذ المسؤولية التأديبية للموظف في الأردن ومصر ومن ثم تطوير وتعديل الإطار القانوني الناظم للعقوبات التأديبية على الموظف العام بغرض تحقيق الاستقرار النفسي والقانوني والوظيفي للموظف العام. وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج من أهمها أن الموظف العام هو كل من توافرت فيه ثلاثة شروط أن يعين الشخص في عمل دائم ولا بد من العمل في مرفق عام ولا بد أن يكون التعيين من السلطة العامة المختصة ، وأن الموظف العام هو مناط المسؤولية التأديبية واكتساب العامل لصفة الموظف العام هو الذي يخضعه للمسؤولية التأديبية، التي يقصدها المشرع الإداري أي أن الخطأ أو الذنب الإداري لا يصدر إلا من موظف عام، كما أنّ الجزاء التأديبي لا يوقع عليه إلا إذا أخل بواجبات ومقتضيات وظيفته. ويعتبر نظام الخدمة المدنية الأردنية متميزا عن قانون الخدمة المصري في وضوح ضمانات سلامة المسؤولية التأديبية من التظلم الإداري والتظلم القضائي وحتى في رقابة القضاء على قرارات تأديب الموظف العام. وأوصت الدراسة بتأمين نشرات تعمم على الموظفين في مختلف الدوائر العامة تبين فيها واجباته بحسب نظام الخدمة المدنية الأردنية وجوانب المساءلة التأديبية

للموظف العام، بحيث نزيد الوعي القانوني لدى الموظف العام، لما في ذلك من توفير الوقت والجهد وزيادة الإبداع الإداري لدى الموظف العام وتقليل قضايا المساءلة التأديبية. ولا بد من إرشاد الموظف العام أن ضمانات المساءلة لديه عند مساءلته هي ثلاث قنوات من التظلم الإداري على الجزاء التأديبي ثم التظلم القضائي ووجود رقابة قضائية على المساءلة التأديبية.

الكلمات المفتاحية:- المسؤولية التأديبية - الموظف العام .

Rules of Disciplinary Responsibility of the Public Employee in Jordanian Legislation A comparative study

Prepared by the student

Louay Issa Mousa Al-Qur'an

Supervised by

Prof. Dr. Mohamed Ali Zaal Al Shibatout

Abstract

This study aims to show the disciplinary elements of the public employee and to highlight the disciplinary guarantees of the public employee in Jordan and Egypt, as well as the statement of the competent court to hear and adjudicate the disciplinary proceedings, clarify the procedures for implementing the disciplinary responsibility of the employee in Jordan and Egypt and then develop and amend the legal framework governing disciplinary penalties. The public official for the purpose of achieving the psychological, legal and functional stability of the public official.

The research found a number of results, the most important of which is that the general employee is the one who meets three conditions. The person must be appointed to a permanent job and must work in a public facility. The appointment must be from the competent public authority. The public official is responsible for the disciplinary responsibility General is the subject of disciplinary responsibility, which is intended by the administrative law, ie, the error or administrative fault is issued only by a public official, and disciplinary punishment does not sign it only if the breach of duties and the requirements of his job. The Jordanian civil service system is distinguished from the Egyptian service law in the clarity of the guarantees of the safety of disciplinary responsibility from the

administrative grievance and judicial appeal, and even in the control of the judicial decisions of the disciplinary officer.

The study recommended that publications be circulated to employees in different public departments showing their duties according to the Jordanian civil service system and the disciplinary aspects of accountability of the public officer, so as to increase the legal awareness of the public employee, thus saving time and

effort, . It is evident from the guidance of the public servant that the guarantees of his accountability when he is held accountable are three channels of administrative grievance on disciplinary penalties, judicial grievance and the existence of judicial control over disciplinary accountability.

Keywords: - Disciplinary responsibility - Jordanian public employee.

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولا : تمهيد

تعد الوظيفة العامة من أبرز مقتضيات تسيير المرفق العام في شتى أركان الدولة، والتي يعد الموظف العام الركن الأساس في قيامها بأدوارها المختلفة، ويظهر التنظيم للمرافق العامة وبيان واجبات هذا الموظف العام وحقوقه، وفي الوقت ذاته لابد من وجود جانب المساءلة التأديبية له ووضع قواعدها وأسسها، بحيث تستقر أمور الواجبات والإلتزامات وجزاء الإخلال من قبله بالواجبات المناطة به.

وقد عقدنا العزم في هذه الدراسة على تناول هذا الموضوع الهام في محاولة لقاء الضوء على هذا الموضوع الحيوي، فالموظف العام كما يبدع ويتم أعماله، فيمكن أن يقصر ويسيء؛ فحتى تتضح الرؤية لديه ولدى كل أفراد المجتمع ماهي جوانب هذه المساءلة ولأجل بيان مكامن الخلل التي يمكن ان يساءل عنها.

يعتبر البحث في المسؤولية التأديبية من أسس ترسيخ العدالة والضبط وتنظيم الجهاز الإداري الذي يسعى لتسيير المرفق العام ومن عوامل الإرتقاء به، لاسيما إذا ما علمنا أن القانون الإداري الذي تقوم عليه هذه المسؤولية، يتطور بشكل متسارع.

وفي غمار تغول بعض سلطات التأديب عند المحاسبة للموظف العام ولمزيد من الإنصاف ووضع الحدود والضوابط للحد من هذا التغول، بما يلزم به القانون كي لا يخرج القرار الإداري عند المساءلة الإدارية عن غاياته وأصول القانونية والأصولية، فكل ذلك يستدعينا البحث في هذا الموضوع الهام وابرار الضوابط للمسؤولية التأديبية للموظف العام.

وتزداد رغبة الباحث في دراسة هذا الموضوع في ظل عقد المقارنة في المسؤولية التأديبية للموظف العام بين ما هو المعتمد في القوانين والتشريعات والتطبيقات القضائية الأردنية بما هو المعتمد بمصر التي تعد سابقة لنا في إقرار التشريعات والقوانين الإدارية من خلال الكتابات التي أسست لنظريات قانونية ومهدت الطريق أمام مختلف الاجتهادات القضائية المتنوعة لاسيما في القضاء الإداري.

ثانيا : مشكلة الدراسة وأسئلتها

يشكل الإلمام بجوانب قواعد المسؤولية التأديبية للموظف العام جوهر بحثنا، والمقصد منه من حيث مفهومه وقواعده وآثاره، وتتمثل مشكلة الدراسة في السؤال الرئيس التالي: ما هي قواعد المسؤولية التأديبية المترتبة على إخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية؟ ويتفرع من السؤال الرئيس الأسئلة الفرعية التالية:

- ما جوانب المسؤولية التأديبية التي تقع على الموظف العام في الأردن ومصر؟
- ما الضمانات التأديبية للموظف العام في الأردن ومصر؟
- أي المحاكم تختص بالنظر في الدعوى التأديبية والفصل فيها؟
- ما الاجراءات العملية لتنفيذ المسؤولية التأديبية للموظف العام في الأردن ومصر؟

ثالثا : أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق عدة أهداف وهي:

- إظهار العناصر التأديبية التي تقع على الموظف العام.
- إبراز الضمانات التأديبية للموظف العام في الأردن ومصر.
- تبيان المحكمة المختصة بالنظر والفصل في الدعوى التأديبية.
- توضيح اجراءات تنفيذ المسؤولية التأديبية للموظف في الأردن ومصر.

- تطوير وتعديل الإطار القانوني الناظم للعقوبات التأديبية على الموظف العام بغرض تحقيق الاستقرار النفسي والقانوني والوظيفي للموظف العام.

رابعاً : أهمية الدراسة

تظهر أهمية هذا الموضوع من عدة جوانب:

يعد موضوع المسؤولية التأديبية للموظف العام والإحاطة به من الموضوعات الهامة التي تؤدي إلى تأصيل وبيان ما مدى تحقيق التوازن بين سير المرفق العام وضبط حريات الموظف العام.

- إبراز قيمة أن الوظيفة العامة وإن كانت مصدراً للكسب غير أنها في الوقت ذاته تخضع لمبدأ المساواة.

- نشر الطمأنينة لدى الموظف العام أن كل إجراء يتخذ بحقه من مساءلة أو عقوبة خاضع لمبدأ المشروعية أصولياً وإجرائياً.

خامساً : فرضية الدراسة

تفترض الدراسة أن الموظف العام خاضع للمسؤولية التأديبية، ففي حال تقصيره أو واجباته الوظيفية العامة ضمن نطاق القانون وضمن أصول قانونية وقضائية معتبرة.

سادساً : حدود الدراسة

الحدود الموضوعية: تناولت الدراسة موضوع المسؤولية التأديبية للموظف العام في الأردن ومصر.

الحدود المكانية : المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية مصر العربية.

الحدود الزمنية : سنتناول هذه الدراسة نظام الخدمة المدني الاردني رقم 82/ 2013 وتعديلاته لغاية

2018/11/16 وقانون الخدمة المدنية المصري رقم 81/2016

سابعا: مصطلحات الدراسة

المسؤولية التأديبية

المسؤولية التأديبية :المسؤولية القانونية الناشئة عن إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته⁽¹⁾.

فالمسؤولية التأديبية: كل فعل امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه يفهم من هذا أنّ كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها يؤثر فيها بصورة مباشرة فدتحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آئمة إيجابياً⁽²⁾.

الموظف العام:

عرّف نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013 وتعديلاته 2018/11 في المادة الثانية منه، الموظف بالقول: "هو الشخص المعين من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، بما في ذلك الموظف المعين بعقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً"⁽³⁾.

ثامنا : الدراسات السابقة:

1-رسالة عياش (2007) ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، وهي

رسالة ماجستير حيث عالجت هذه الدراسة ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام،

فتناولت الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي والضمانات اللاحقة لإصدار القرار

التأديبي، وكذلك تناولت الطعن القضائي على القرار التأديبي في التشريعات المقارنة،

⁽¹⁾عفيفي،مصطفى(1976) فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها دراسة مقارنة،الهيئة المصرية العامة للكتاب ،القاهرة، مصر، ص

⁽²⁾بدر،أحمد سلامة (2004) التحقيق الإداري والمخالفة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة ، مصر، ص 69

⁽³⁾ديوان الخدمة المدنية الأردنية (الموقع الرسمي) president@csb.gov.jo تم الولوج بتاريخ 2018/12/20

وخلصت الدراسة إلى ضرورة العمل على المزج بين النظام القضائي لما يتميز به توفير الكثير من الضمانات التأديبية قبل وبعد الحكم التأديبي، والنظام الرئاسي في التأديب مع تلافى ما يعانیه النظامان من عيوب.

2- دراسة أبوكشك (2011) : سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة ، وهي رسالة ماجستير هدفت هذه الدراسة إلى تناول السلطات التأديبية في التشريع الفلسطيني والتشريع المصري وطرق رقابة القضاء عليها، وخلصت الباحثة إلى ضرورة إنشاء نيابة إدارية في فلسطين تتولى وحدها القضايا الإدارية وتمثل الدولة ومؤسساتها العامة، ويكون دورها في التحقيق في المخالفات التأديبية؛ حتى لا تجد السلطة الرئاسية الإدارية أي فرصة لمحاباة أو ظلم الموظفين بناءً على أسباب وعلاقات شخصية، وضرورة أن تكون درجات التقاضي في الأحكام التأديبية على درجتين.

3- دراسة شطناوي (2012) : إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، وهي دراسة منشورة هدفت إلى بيان إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، لما لهذا الموضوع من أهمية لدى الموظف العام واستقراره النفسي والاجتماعي وبالتالي في حياة المرفق العام وحسن سير أداءه بانتظام واطراد بوصف الموظف العمود الفقري للمرفق العام، وحتى يتسنى لنا مساعدة الموظف العام عن جزء ولو يسير من التساؤلات القانونية التي تتبادر إلى ذهنه أو تعترضه في حياته الوظيفية. وزادت الدراسة على القواعد المنظمة لإجراءات المساءلة التأديبية للموظف العام من خلال نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007، والتي تعد من المسائل الجوهرية التي تم الوقوف عليها وتناولها. حيث تم التعرض إلى بيان ماهية التحقيق التأديبي الذي يعد البداية التي تشير إلى قيام الدعوة التأديبية، فبحثنا في السلطة المختصة بالتأديب، وبعد ذلك

تطرق إلى موضوع آثار التحقيق التأديبي والمتمثل في الوقف الاحتياطي. ثم تطرق إلى موضوع الضمانات التأديبية وسجلنا في هذا الموضوع أن الضمانات التأديبية ما هي إلا حقوق تنظيمية واجبة وثابتة تتطلبها الدعوى التأديبية في كافة مراحلها، فلم يشرعها المشرع إلا لصالح الموظف العام فيجب توافرها وعدم حجبها عنه، وتتقسم هذه الضمانات إلى نوعين: ضمانات تأديبية في مرحلة التحقيق، و ضمانات لاحقة عليه. فأما الضمانات السابقة فهي تهدف إلى سد الثغرات وحماية الحقوق الفردية للموظفين، ويتحقق ذلك بالنص على هذه الضمانات صراحة. وأما الضمانات اللاحقة على اتخاذ القرار التأديبي بطلان القرار الصادر بالعقوبة التأديبية، وفي هذا الصدد قام الباحث بإبراز هذه الضمانات، وهي ضمانات إدارية وأخرى قضائية، وهذه الأخيرة تعتبر أهم الضمانات على الإطلاق. وخلص من دراسته إلى عدد من التوصيات من ضرورة إلغاء العقوبات المالية، وخاصة في فترة الوقف الاحتياطي، لأن ضررها لا يقتصر على الموظف بل يتعدى ذلك إلى أسرة الموظف. وضرورة تحديد الفترة الزمنية للوقف الاحتياطي. وضرورة تحديد مدة محددة لتقادم الدعوى التأديبية.

4- دراسة إنتصار وأمينة(2016):الجزاءات التأديبية للموظف العام بين تفعيل الأداء وقمع

الحريات. وهي رسالة ماجستير هدفت الدراسة إلى إصلاح الموظف وتحذير باقي الموظفين حفاظا على حسن سير المرفق العامة، لأن الإدارة العامة من خلال عملية التأديب، تتمتع بسلطات تقديرية واسعة في تأديب الموظف العام المخطئ، فهي بذلك قد منحت لها وسيلة من أخطر الوسائل الرادعة اتجاه موظفيها، لما قد تحمله في ثناياها من سلطات عقابية قد تصل إلى إمكانية عزل الموظف من الوظيفة. استخدم الباحث المنهج التحليلي كمنهج رئيسي من خلال اجراء دراسة تحليلية لقانون الوظيفة العامة، وكذلك المنهج

الوصفي نظر الآن الموضوع له جانب فقهي، وكذلك المنهج المقارن. وتوصلت الدراسة لعدد من النتائج من أهمها إن الإجراءات التأديبية تحافظ فعلاً على استقرار الموظف العام لأن الإدارة تعمل دائماً على معاقبته على الخطأ المرتكب مهما كانت بساطته، كما اعتبر ارتكاب الخطأ مرة أخرى يؤدي إلى عقوبة أكبر درجة من الأولى وفي هذا نوع من التقويم وإصلاح السلوك غير السوي للموظف. وتوصلت الدراسة لمجموعة من التوصيات من أهمها تجريد الإدارة الموظفة من صلاحية التحقيق مع الموظف الخاضع للتأديب، وإسنادها إلى جهة أخرى محايدة خارجية، ضرورة تقنين المحظورات والممنوعات والأخطاء الوظيفية بأقصى درجة ممكنة من الوضوح للمخاطبين بها.

5- دراسة ابن طريف (2016) : دور المسؤولية التأديبية للموظف العام في مكافحة

الفساد في الوظيفة العامة في القانون الأردني، وهي أطروحة دكتوراه هدفت الدراسة إلى بيان دور المسؤولية التأديبية للموظف العام في مكافحة الفساد في الوظيفة العامة في القانون الأردني توقف الباحث فيها أولاً وفي فصل تمهيدي عن أساسيات حول المسؤولية التأديبية ومكافحة الفساد في الوظيفة العامة من خلال بيان المقصود بالوظيفة العامة، وكذلك الموظف العام من خلال تعريفه في التشريع والفقهاء والقضاء الإداري، بالإضافة إلى بيان الطبيعة القانونية للرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة، إضافة إلى بيان ماهية المسؤولية التأديبية من خلال تعريفها وبيان أركانها وأهم أهدافها في الوظيفة العامة، ومدى التشابه والاختلاف بينها وبين باقي مسؤوليات الموظف العام. كذلك وقفت هذه الدراسة على ماهية الفساد في الوظيفة العامة من خلال التعرف على مفهوم الفساد في الوظيفة العامة، وبيان أهم أشكاله، وبعد ذلك تم الوقوف على أهم أسباب الفساد وآثاره الإدارية في الوظيفة العامة. وبين الباحث عناصر التأديب الرئيسية ودورها في مكافحة الفساد الوظيفي، حيث تم تناول

الجريمة التأديبية كأساس للمسئولية التأديبية، واستعرض تعريف الجريمة التأديبية وبيان أركانها وصورها في إطار الوظيفة العامة، ثم عرض العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية ودور هذه العلاقة في مكافحة الفساد الوظيفي، وذلك من خلال الوقوف على الآثار القانونية لتلك العلاقة، وذلك بعد التعرف على أوجه الشبه بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية. وبين مبادئ وأحكام العقوبة التأديبية كأثر للمسئولية التأديبية ودورها في مكافحة الفساد الوظيفي لكونها بصفة عامة وسيلة من الوسائل الإدارية الرادعة، حيث تناول ماهية العقوبة التأديبية وخصائصها، والمبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية وأنواع العقوبات التأديبية التي حددتها التشريعات في كل من مصر والأردن، سواء أكانت عقوبات معنوية أو مالية أو عقوبات منهيّة للوظيفة العامة. والسلطة المختصة بالتأديب ودورها في مكافحة الفساد، ونظرًا لتعدد السلطات التي تأخذ بها التشريعات الوظيفية واختلافها باختلاف النظام التأديبي السائد لكل دولة فقد تناول الصور المختلفة للسلطة التأديبية ودورها في مكافحة الفساد، وعرض السلطة المختصة بتأديب الموظف العام في التشريع الأردني والمقارن. وقام الباحث بدراسة المساءلة التأديبية تحقيقاً وقضاءً ودورها في مكافحة الفساد الوظيفي، والمتمثلة في إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية، ببيان إجراءات المساءلة التأديبية ودورها في مكافحة الفساد الوظيفي، ودراسة ماهية التحقيق الإداري، وتم التعرف في مبحث ثانٍ على ضمانات مرحلة المحاكمة التأديبية ودورها في مكافحة الفساد الوظيفي، والمتمثلة بحيدة المحكمة وضرورة تسبب الأحكام والقرارات التأديبية.

6- الحمداني والدليمي (2016) : موانع المسؤولية والظروف المخففة للعقوبة التأديبية ،

وهي دراسة منشورة هدفت إلى توجيه الأنظار إلى اختلاف صور المسؤولية الملقاة على عاتق الموظف أو الشخص المسؤول باختلاف أنواعها فقد تكون مسؤولية أدبية تتمثل في

الإخلال بواجب أدبي سلبياً ام ايجابياً، فإن الجزاء المترتب عليه هو جزاء أدبي وذلك بتأنيب الضمير أو استهجان المجتمع له كون فعله غير حميد، أو جزاء ديني كالعقاب الإلهي في الآخرة، من دون أن يكون هناك جزاء قانونياً، أم تكون مسؤولية قانونية بحالاتها الثلاث المدنية أو الجنائية أو التأديبية كونها تنصب على مخالفة القواعد القانونية لا سيما التأديبية منها لصلتها بتنظيم المرفق العام ، وقد استقر القضاء العراقي والمقارن على أن ثبوت خطأ الموظف لا يعني مساءلته تأديبياً في كل الأحوال، إذ توجد بعض الحالات التي لا يمكن مساءلة الموظف عن المخالفة التي ارتكبها، وقد تمت الإشارة إليه في مفردات بحثنا .

أوجه التشابه بين دراستي وهذه الدراسات وماتتميز به عنها:

ما تتشابه به دراستي مع الدراسات السابقة:

أن موضوعها من الجزاءات التي تقع على الموظف العام.

تتشابه مع العديد منها في موضوع المسؤولية التأديبية للموظف العام.

تتشترك هذه الدراسات مع دراستي في السعي لضمان عدم التغول في مجازاة الموظف العام

ومن ثم الخروج الى عيب الغاية.

ماتتميز به دراستي عن الدراسات السابقة:

شمولية دراستي لموضوع قوعد المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني سواء

من حيث المفاهيم أو الآليات أو الضمانات .

تسعى هذه الدراسة لأن تكون من مراجع المقارنة بين التشريعات الأردنية والمصرية فيما

يتعلق بالمسؤولية التأديبية للموظف العام.

تاسعا: منهجية الدراسة

سلك الباحث في هذه الدراسة كلا من المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن:

المنهج الوصفي التحليلي: ستعتمد الدراسة على المنهج التحليلي الذي يهدف إلى بيان حقائق

الأمر وذلك بتحليل النصوص القانونية المتصلة بموضوع الدراسة، وتسلط الضوء على نظام

الخدمة المدنية الأردني والمصري والتركيز على المسؤولية التأديبية للموظف العام.

المنهج المقارن: وذلك بمقارنة التشريعات الأردنية بالمصرية فيما يتعلق بالمسؤولية التأديبية

للموظف العام من حيث حيث يقوم على تحديد موضوع المقارنة ووضع متغيرات المقارنة وتفسير

بيانات موضوع المقارنة والحصول على نتائج المقارنة.

الفصل الثاني

تأصيل المسؤولية التأديبية

يعد بيان كل ما يتعلق بمفهوم المسؤولية التأديبية من خلال معرفة من هو الموظف العام وماهية المساءلة التأديبية وغيرها من القضايا التي تمهد لبيانها من أساسيات فهم كل ما يتعلق بالمسؤولية التأديبية للموظف العام ومن هنا فسأتناول هذا الموضوع في هذا الفصل من خلال خمسة مباحث الأول: مفهوم الموظف العام وطبيعته علاقته بالإدارة والمبحث الثاني: مفهوم المسؤولية التأديبية والمبحث الثالث: الطبيعة القانونية للمسؤولية التأديبية للموظف العام وسندها القانوني.

المبحث الأول

مفهوم الموظف العام وطبيعته علاقته بالإدارة

يبدو اهتمام القانون الإداري ينصب بصفة أساسية على الشخصية القانونية الاعتبارية العامة، كالدولة والمرافق العامة والأشخاص الأخرى الإدارية، فإن هذه الأشخاص بحكم طبيعتها لا تستطيع أن تؤدي وظائفها إلا بواسطة أشخاص بشرية يعبرون عن إرادتها ويحققون أهدافها⁽¹⁾ ومن هنا يقوم الباحث بتعريف الموظف العام والوقوف على طبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة :

المطلب الأول

تعريف الموظف العام

لاشك أن تحديد معنى الموظف العام من الأهمية بمكان ، إذ هو محور المسألة التأديبية، حيث أنه قد عرف بعدة تعريفات ومن ذلك:

عند تناول تعريف الموظف العام في التشريعات الأردنية والمصرية، نجد أنه لم يرد في معظم التشريعات تعريف منظم يحدد المقصود بالموظف العام، ويرجع ذلك إلى اختلاف الوضع القانوني للموظف العام بين دولة وأخرى وإلى صفة التجدد المضطرد للقانون الإداري، واكتفت أغلب التشريعات الصادرة في ميدان الوظيفة العامة بتحديد معنى الموظف العام في مجال تطبيقها، ومنها المشرع الأردني والمصري على سبيل المثال.

فمن نظرة إلى موقف المشرع الأردني فإننا نجد أن الدستور الأردني ينص في المادة 76: مع مراعاة احكام المادة (52) من هذا الدستور لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الاعيان او النواب وبين الوظائف العامة ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من

(1) بسيوني، عبد الغني(1991) القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص1

الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الاعيان ومجلس النواب⁽¹⁾.

وكذلك الحال بين قضاء محكمة العدل العليا السابقة هذه المادة في أحد أحكامها : إن المادة 76 من الدستور لم توضع لتعريف الموظف العام ولكنها حددت وصف الموظفين العامين الذين لا يجوز لهم الجمع بين عضوية مجلس الأمة والوظيفة، ولذلك لا يعتبر هذا النص شاملاً لكل الموظفين العامين.⁽²⁾

وعرف قانون العقوبات الموظف العام في المادة (169) من قانون العقوبات بالقول "يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب (باب الجرائم التي تقع على الإدارة العامة) كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة."⁽³⁾

ويظهر للباحث أن المشرع في قانون العقوبات أعطى مفهوماً واسعاً للموظف العام، حيث أسبغ هذه الصفة على كل شخص يعمل في أي مصلحة من مصالح الدولة، وهدف المشرع من ذلك هو حماية المرافق العامة وضمان سيرها بانتظام واضطراد بما يحقق الصالح العام، إضافة إلى أهمية وخطورة الأعمال الملقاة على عاتق الموظفين العموميين، ولم يهدف المشرع وضع تعريف فقهي أو اصطلاحى للموظف العام، أي أن هدف المشرع من التعريف هو تحديد الموظف العام في مجال تطبيق أحكام قانون العقوبات فقط.

(1) الدستور الاردني وتعديلاته لسنة 1952 المنشور على الصفحة 3 من عدد الجريدة الرسمية رقم 1093 بتاريخ 1952/1/8.

(2) محكمة العدل العليا الدعوى 1975/109.

(3) قانون العقوبات وتعديلاته رقم 16 لسنة 1960 المنشور على الصفحة 374 من عدد الجريدة الرسمية رقم 1487 بتاريخ 11/5/1960 حل محل قانون العقوبات وتعديلاته رقم ٨٥ لسنة 1951.

وقد عرف ديوان الخدمة المدني الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته حتى تاريخ 2018/11 في المادة الثانية الموظف العام بأنه: الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً⁽¹⁾.

وأما المشرع المصري فقد عرف قانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر في قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 حيث اقتصر على تحديد الأشخاص الذين تسري عليهم قوانين الوظيفة العامة وعلى هذا الأساس فقد نصت المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 ، موضحة الفئات التي تخضع لهذا القانون على أنه يعمل بالمسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون وتسري أحكامه على:

1- العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي .

2- العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم .

ولا تسري هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات. ويعتبر عاملاً في تطبيق هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة⁽²⁾.

فلاحظ أن المشرع المصري حدد الموظفين الذين يخضعون للأحكام الواردة في القوانين واللوائح الصادرة في شأن الموظفين العموميين ، فيعتبر كل عامل في تطبيق أحكام هذا القانون،

(1) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته حتى تاريخ 2018/5/2

(2) قانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر رقم (47) لسنة 1978

كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة ". وفي مكان آخر في المادة نفسها نص على سريان هذا القانون على العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها، ووحدات الحكم المحلي، والعاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بها.⁽¹⁾

لم يرد في التشريعات الإدارية المتعاقبة تعريف محدد للموظف العام بل استخدم المشرع تعبير موحد للموظف العام لكي يدل على من يشغل وظيفة عامة وتسري عليه أحكامه، إلى أن صدر مؤخراً قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 والذي عرف الموظف العام بأنه " كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة"⁽²⁾.

وأما تعريف الموظف العام في القضاء الأردني والمصري فقد ورد في حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية في تحديد مفهوم الموظف العام، وقضاؤها مستقر في هذا الشأن على أن الموظف العام هو كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.⁽³⁾

وعرفت المحكمة الإدارية (محكمة العدل العليا سابقاً) : "هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره أحد أشخاص القانون العام، وهذا التعريف ينسحب على موظفي المرافق التي تديرها الدولة، ممثلة بسلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما ينسحب أيضاً على موظفي المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات المعتبرة من أشخاص القانون العام.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ جعفر ، محمد أنس قاسم (1985) الوسيط في القانون العام ، مطبعة إخوان مورفلي، القاهرة، ص 309-310

⁽²⁾ قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 جمهورية مصر العربية قانون رقم 81 لسنة 2016 الصادر بتاريخ 11 / 01 / 2016 / نشر بتاريخ 11 / 01 / 2016 في الجريدة الرسمية

⁽³⁾ محكمة العدل العليا حكم بالدعوى رقم 73/72. المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا من بداية عام 1972 ولغاية عام 1976 ولغاية عام 1990 إعداد المحامي محمد خلاد.

⁽⁴⁾ قرار محكمة العدل العليا الصادر بتاريخ 16/5/1976، مجلة نقابة المحامين، 1976 ص 950.

وأما محكمة التمييز الأردنية، فقد عرّفت الموظف العام بالشخص ((الذي يعهد إليه بعمل

دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية أو المؤسسات العامة.⁽¹⁾

وأما في مصر فقد عرفته محكمة النقض المصرية في حكمها الصادر في 14 / 4 / 1976

بأنه : الموظف العمومي هو كل من تتاط به إحدى وظائف الدولة العامة في نطاق وظيفة إحدى

السلطات الثلاث سواء كان مستخدماً حكومياً أو غير مستخدم براتب أو بغير راتب وإنما يشترط

أصلاً أن تكون في شؤون الدولة ويكون اختصاصه آيلاً إليه بطريق الإنابة أو بطريق التعيين على

مقتضى أحد النصوص الدستورية أو التشريعية أو من المعينين في وظائف حكومية تابعة لإحدى

الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة وإن كان من ذوي المرتبات أن يكون مقيداً على إحدى

درجات الكادر العام أو من يقوم مقامه في نطاق ميزانية الدولة.⁽²⁾

أما محكمة القضاء الإداري المصرية فقد جاء في أحكامها بأن الموظف العمومي هو الذي

يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن

طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق.⁽³⁾

ويرى الباحث أن الفقه والقضاء المصري يشترط توافر عنصرين في الموظف العام هما:

1- أن تدير الدولة أو أحد أشخاص القانون العام هذا المرفق إدارة مباشرة: وبذلك لا يعد

الموظفون في المرافق التي تدار بطريقة الإلتزام موظفين عموميين، وكذلك العاملون في

⁽¹⁾ محكمة التمييز الأردنية هيئة خماسية حكم بالدعوى رقم 109/1975 انظر المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة التمييز،

المجلس القضائي الأردني، <http://www.jc.jo> / تم الولوج بتاريخ 2019/2/11

⁽²⁾ احمد ، صلاح محمد (1990) مجموعة القواعد القانونية لمحكمة النقض في مسائل العمل والتأمينات الاجتماعية في (

60) عام (1931 - 1991) ، القاهرة الحديثة للطباعة ، القاهرة ، ج 1 ، منازعات العمل والقطاع العام ، ص 990 .

⁽³⁾ حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في 13 / 11 / 1967 أنظر: بدر، احمد سلامة (2004) التحقيق الإداري

والمحاكمة التأديبية ، مصدر سابق ، ص 7 .

الشركات والمنشآت التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ولو تم إنشائها بقصد إشباع حاجات عامة.

2- أن تكون تولية الوظيفة العامة بواسطة السلطة المختصة: الشرط الأخير اللازم لإكتساب صفة الموظف العام هو أن يتم تعيينه بقرار من السلطة صاحبة الإختصاص بالتعيين، فلا يعد موظفاً عاماً من يستولي على الوظيفة دون قرار بالتعيين كالموظف الفعلي، كما أن مجرد تسليم العمل أو تقاضي المرتب لا يكفي لإعتبار المرشح معيناً في الوظيفة إذا لم يصدر قرار التعيين ممن يملكه قانوناً⁽¹⁾.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها " : لا يوجد قيد على السلطات التأديبية في إنزال أي عقوبة على الموظف الذي حكم عليه جزائياً متى ارتأت السلطة التأديبية مناسبة هذا الجزاء ".⁽²⁾

ومن وجهة نظري أنه يظهر من التعريفات التي تناولناها ضرورة توافر ثلاثة شروط للموظف العام، لكي يتصف شخص ما بصفة الموظف العام وهما⁽³⁾: أن يعين الشخص في عمل دائم والذي يقوم على عنصرين أساسيين وهي: ديمومة الوظيفة واستمرارية الموظف في إشغالها، لذلك يجب أن تكون الوظيفة التي يشغلها الموظف العام داخلة ضمن الهيكل الإداري للمرفق العام، وبالمقابل ينبغي أن يكون الموظف العام متفرغ لعمله تفرغاً دائماً.

وحتى يتصف الموظف بالموظف العام لا بد من العمل في مرفق عام: ويعني ذلك أن يكون المرفق الذي يعمل فيه الشخص خاضعاً لإدارة سلطة إدارية عامة، سواء كانت هذه السلطة مركزية أم لا مركزية.

(1) باسل محمد الفايز (2018) أثر الحكم الجزائي على تأديب الموظف العام رسالة ماجستير جامعة الشرق الأوسط ص 49

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا _ الطعن رقم (670) لسنة (51) قضائية تاريخ الجلسة 2006/1/24.

(3) شبير ، محمد سليمان (2015) مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 409.

وكذلك الأمر لا بد أن يكون التعيين من السلطة العامة المختصة: ويعني ذلك أن يتم تعيين

الشخص في الوظيفة من قبل جهة مختصة وفقاً للأحكام القانونية السارية.⁽¹⁾

وعرف الموظف العام بأنه " ذلك الشخص الذي يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام

تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.⁽²⁾

وعرف أيضاً بأنه كل من يتولى وظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يُدار بطريق

مباشر.⁽³⁾

وعرف الموظف العام بأنه " كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويسهم بصورة اعتيادية

في تسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر

الإداري.⁽⁴⁾

وعرف الموظف العام بأنه " كل شخص يشغل وظيفة داخلية في الكادرات الدائمة، لمرفق عام

يدار بمعرفة الدولة، أو الإدارات العامة التابعة، ويتم تعيينه بمعرفة السلطة العامة.⁽⁵⁾

وعرف الموظف العام بأنه الذي يدير المرافق العامة وينفذ الخطط والسياسات والقرارات في

ظل الأنظمة القانونية.⁽⁶⁾

(1) علي خطار شطناوي (2003) الوجيز في القانون الإداري، ط1 دار وائل للنشر، عمان، ص 414 .

(2)(2) الطماوي، سليمان (1959) مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص442

(3) الحلو، ماجد راغب (1987) القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص227

(4) شطناوي، علي خطار (2003) الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان، ص 414.

(5) محارب، علي جمعة (2004) التأديب الإداري في الوظيفة العامة: دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي

والانكليزي، ط1 دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 68.

(6) الشخيلي، عبد الحفيظ عبد القادر (2014) التدابير القانونية لمكافحة الفساد، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، جامعة

الأمير نايف للعلوم الأمنية، ص 2 .

كما وعرف بأنه كل من يعمل في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق الاستغلال المباشر⁽¹⁾.

وبعد استعراضنا لتعريف الموظف العام، فمن الضروري تناول علاقة الموظف العام بالإدارة، لما لذلك من مزيد من تحديد المركز القانوني للعلاقة بينهما وذلك في المطلب التالي.

المطلب الثاني

طبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة وواجباته:

أولاً: طبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة:

لدى استعراض الباحث لطبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة وحول ما ذكر في الفقه و

القضاء حيث كان هناك اتجاهين:

الإتجاه الأول: العلاقة التعاقدية⁽²⁾:

مفهوم هذا الإتجاه:

حيث اتجه البعض إلى اعتبارها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص فهي رابطة تعاقدية خاصة تخضع لقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، حيث أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة العامة تعتبر علاقة تعاقدية أي أن العقد هو مصدر الإلتزام بين طرفي العلاقة التعاقدية (الإدارة والموظف) حيث يُحدد هذا الأخير حقوق و واجبات كل من الطرفين، حيث هناك من الفقهاء من كلفه على أساس أنه عقد عمل و يحكم هذا العقد مبدأ عام في القانون ألا وهو مبدأ العقد شريعة المتعاقدين و تركز هذه القاعدة أو المبدأ على الرضائية في التعاقد⁽³⁾.

(1) بدر، احمد سلامة (2004) التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 8.

(2) نوفان العقيل العجارمة (2007) سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، ص 36

(3) عبد الله طلبة (1981) الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مطابع مؤسسة الوحدة، ط 1، القاهرة، ص 44

سند هذا الإتجاه:

واستند هؤلاء الفقهاء في رأيهم هذا إلى أن المترشح للوظيفة العمومية يقبل الالتحاق بالوظيفة العامة حيث تتوافق إرادتين (إرادة الإدارة من جهة وإرادة الموظف من جهة أخرى) من ثم يتوافق الإيجاب و القبول بين الطرفين ويحدث هذا العقد آثاره القانونية بإنشاء مركز قانوني ذاتي (شخصي).⁽¹⁾

نتائج هذا الإتجاه:

1. أن العقد هو المصدر الأساسي لحقوق والتزامات كل من الموظف و الإدارة والخضوع والاحتكام لقواعد القانون الخاص في تنفيذ الالتزامات الناشئة عن العقد وحل النزاعات المترتبة عن العقد،

2. اختصاص القضاء العادي بالبت (الفصل) وحل النزاعات الوظيفية.

3. يكتسب الموظف العام في ظل هذه النظرية (التعاقدية) لمركز قانوني شخصي أو ذاتي وبالتالي فالعقد هو مصدر لإنهاء العلاقة الوظيفية

نقد هذا الإتجاه:

تعرضت النظرية التعاقدية لانتقادات لاذعة من قبل فقهاء القانون الإداري لأن هذه النظرية لا تتناسب إطلاقاً مع خصوصيات المرافق العامة التي تهدف بدورها إلى تحقيق الصالح العام عن طريق مبدأ دوام سير المرافق العمومية بانتظام وباضطراد (استمرار) وكذا الوجه الثاني من أوجه النقد الموجه لهذه النظرية هو تجريد المرفق العام من خصوصياته الأساسية والمتمثلة أساساً في

⁽¹⁾نواف كنعان (2005) القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، ص 164.

تقديم خدمة عامة، وكذلك من أوجه النقد الموجهة لهذه النظرية أيضاً هو تصوير الوظيفة العامة و المرفق العام في إطاره الخاص أي تحقيق مصلحة خاصة⁽¹⁾.

الاتجاه الثاني: العلاقة التنظيمية :

مفهوم هذا الإتجاه:

ارتأى جانب من الفقهاء والقضاء إلى تكييف علاقة الموظف بالإدارة على أساس تنظيمي أو

قانوني :

سند هذا الإتجاه:

أن القانون المنظم للوظيفة العامة بما يتضمنه من حقوق وواجبات تجعل من الموظف في مركز تنظيمي عام، فقرار التعيين لا ينشئ له مركزاً ذاتياً خاصاً وإنما هذا المركز موجود بمقتضى القوانين واللوائح وسابق على قرار التعيين، فالقانون حين يُنشئ الوظيفة العمومية ينشئ معها مراكز من يشغله الموظف العمومي مركز عام، مصدره القانون فقرار التعيين تصرف شرطي (لازم) يتضمن إسناد القانون للشخص المعني بها ويترتب عليه أن الموظف يحتل ذلك المركز العام فيباشر ولايته الوظيفية ويخضع للالتزامات التي تحددها قوانين الوظيفة ولوائحها وينتفع بمزاياها وقبوله التعيين ليس في الواقع إلا موافقة على الخضوع لأحكام الوظيفة العمومية.

نتائج هذا الإتجاه:

استقر الفقه والقضاء على النظرية التنظيمية كأساس لعلاقة الموظف بالإدارة والتي مفادها

يكون الموظف العام في مركز تنظيمي تحكمه القوانين والأنظمة وبالتالي ترتب النتائج التالية:

1. تكون الإدارة هي التي تحدد واجبات وحقوق الموظف بصرف النظر عن شخص من

سيشغل الوظيفة، بمعنى آخر أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة تخضع لقواعد قانونية

⁽¹⁾حسن، صلاح على(2012) ضمانات السلطة التأديبية لصاحب العمل، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ص12

والتي تحكم الوظيفة العامة وهي قواعد معدة سلفاً وتمتاز بكونها عامة تسري على جميع الموظفين الذين ينتمون للفئة الواحدة.⁽¹⁾ ويتم التعيين في الوظيفة العامة بمجرد صدور قرار التعيين من الجهة الإدارية المختصة ولا أثر لرضا الشخص أو موافقته في ترتيب الآثار القانونية لتعيينه في المركز الوظيفي بل تترتب آثار المركز الذي حدده القانون لهذا الموظف على قرار التعيين، وللإدارة سلطة تقديرية في تعيين الشخص أو عدم تعيينه⁽²⁾

2. ما دامت الوظيفة العامة مركزاً تنظيمياً، فإن ضمانات ومزايا وواجبات الموظف تستمد من القوانين والأنظمة، فهذه الأخيرة تضع قواعد عامة تفرض على الطرفين واجبات معينة لا يجوز مخالفتها سواء كانت تلك المخالفة من قبل جهة الإدارة أم من قبل الموظف، ويترتب على ذلك حق الإدارة في إجراء التعديل على الوظيفة العامة بإرادتها المنفردة في أي وقت تشاء ولو أدى هذا التعديل إلى إلغاء الوظيفة أو زيادة الواجبات المنوطة بالموظف القيام بها أو نقله من مكان إلى آخر في سبيل المصلحة العامة أو إنقاص الراتب، دون أن يكون للموظف الاحتجاج بأن له حقوقاً مكتسبة استمدها من استقرار المركز الذي دخله لأول مرة لأنه يشغل مركز تنظيمي ويخضع لهذا المركز الذي تملك الإدارة وحدها سلطة إنشائه وتعديله وإلغائه، حتى وإن كانت تلك التعديلات لاحقة على التعيين⁽³⁾.

3. يترتب على تكييف علاقة الموظف بالإدارة على أنها علاقة تنظيمية الحق للسلطة الإدارية بإصدار القرارات اللازمة لحسن سير العمل الإداري طبقاً للقوانين والأنظمة دونما

(1) الحلو ، ماجد راغب (1987) القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ص 227 .

(2) العنزي ، سعد نواف (2007) النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات، الاسكندرية، ص 11 .

(3) شيحا ، إبراهيم عبد العزيز (1983) مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني (دراسة مقارنة) ، الدار الجامعية للطباعة

مشاركة أو قبول من جانب الموظف وفي الوقت نفسه لا يمنع الموظف من الطعن بهذه

القرارات إلغاءً وتعويضاً أمام القضاء الإداري.⁽¹⁾

4. أهم ما ينبع من علاقة الموظف بالإدارة وكونها علاقة تنظيمية هو نظام التأديب ويقصد

به تمتع الإدارة بسلطة فرض الجزاءات على الموظف الذي يخل بواجبات وظيفته على أن

تكون ممارسة هذه السلطة بهدف تحقيق مصلحة المرفق العام ووفقاً للقانون.⁽²⁾

5. إن صلة الموظف بالوظيفة لا تنقطع بمجرد تقديم الاستقالة، إنما تزول عنه هذه الصفة

عند قبول هذه الاستقالة فقط، وذلك بصور قرار إداري صريح أو ضمني من الإدارة

بقبولها، أما الإدارة فتستطيع أن تنهي علاقة الموظف إذا رأت أن بقاءه في الوظيفة يضر

بالمصلحة العامة.⁽³⁾

6. يتمتع على الموظف الإتيان بأي عمل من شأنه الأضرار بالمصلحة العامة أو التأثير على

سير عمل المرافق العامة وعرقلتها فلا يجوز له الامتناع عن أداء واجباته ومهامه

الوظيفية أو الإضراب المفاجئ عن العمل.⁽⁴⁾

ثانياً: واجبات الموظف العام:

نصت المادة (67) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته حتى تاريخ

2018/11/1 على أن الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكماً وتوجه

مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية للحضارة العربية والإنسانية وتحرص على إرساء معايير

⁽¹⁾بركات ، زين العابدين (1975) مبادئ القانون الإداري، دار الفكر دمشق ، ص ٥٠ .

⁽²⁾بدر ، احمد سلامة(2004) التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص 19 .

⁽³⁾الحديثي، شفيق عبد المجيد (1975) النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد، ص 42 .

⁽⁴⁾نجم، احمد حافظ (1981) القانون الإداري دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة ، دار الفكر العربي، القاهرة ،

وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة العامة وقيم ثقافية مهنية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية وتعزز إلزامهم بهذه المعايير والقواعد والقيم وتخلق الثقة والتقدير لدى المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل الدوائر وتبني حالة من الاحترام والتقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع على حد سواء، ومن أجل تحقيق ذلك فإن على الموظف الالتزام بما يلي:⁽¹⁾

- أ- احكام مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة المقررة من مجلس الوزراء.
- ب- أوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات وظيفته الموكلة إليه بنشاط وأمانة ودقة، مع جواز تكليفه بالعمل لأكثر من الساعات المقررة للدوام الرسمي بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك وللمرجع المختص صرف مكافأة مالية لقاء ذلك وفقا لتعليمات منح المكافآت والحوافز المعمول بها في الخدمة المدنية.
- ج- معاملة الجمهور بلباقة وكياسة، وعلى أساس الحياد والتجرد والموضوعية والعدالة دون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية أو أي شكل من أشكال التمييز⁽²⁾.

- د- تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل.
- هـ- المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها وعدم التهاون بأي حق من حقوقها والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصلحة العامة وعن أي تقصير أو إهمال يضر بهما.

(1) نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته حتى تاريخ 2018/11/1

(2) نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته حتى تاريخ 2018/11/1

و- ضرورة الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات والمهام والخطط والبرامج المتعلقة بعمل الدائرة والاستفادة من الخبرة وفرص التدريب والتأهيل لزيادة الإنتاجية ورفع كفاءة الأداء الفردي والعام في الدائرة⁽¹⁾.

ز- التحلي بالصدق والشجاعة والشفافية في إبداء الرأي والإفصاح عن جوانب الخلل والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية.

ح- التعامل بروح الزمالة والتعاون وتبادل المعرفة واحترام علاقة الشراكة في العمل بين الرجل والمرأة وتعميق الانتماء للدائرة والاعتزاز بانجازاتها.

وحظرت المادة (68) من نفس القانون على الموظف العام الأردني وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية:

أ- ترك العمل أو التوقف عنه دون عذر مشروع يقبله المرجع المختص.

ب- الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة أو مخابرة رسمية أو نسخة منها أو صور عنها أو تسريبها لأي جهة خارجية أو الكتابة أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته باستثناء الوثائق التي تكشف عن فساد فترفع لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد أو للمرجع المختص في الدائرة حسبما يرى المشتكي.⁽²⁾

ج- استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية أو القيام أو الاشتراك في أي مظاهرة أو اضطراب أو اعتصام أو التحريض عليها أو أي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها، أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة.

(1) نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته حتى تاريخ 2018/11/1

(2) نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته حتى تاريخ 2018/11/1

خ- استغلال وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها أو قبول

أو طلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة أو ارتباط بالدائرة أو

مصلحة معها أثناء عمله.⁽¹⁾

ه- القيام بأي تصرفات أو ممارسات أو أعمال تسيء إلى الأخلاق والآداب والسلوك العامين

والإساءة للآراء والمعتقدات السياسية والدينية أو التحريض ضدها.

و- ايقاع عقاب بدني باي صورة من الصور على أي من الاطفال الموجودين في الدوائر بما

في ذلك المؤسسات التعليمية او التأهيلية او التدريبية او دور الرعاية او الحماية او الحاق

اذى باي منهم.

ز- العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناءً

على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا وبتصريح من الوزير للموظفين من

الفئات الأخرى، وذلك تحت طائلة المساءلة بما في ذلك استرداد أي مبلغ حصل عليه

الموظف لمصلحة الخزينة، ويشترط في تطبيق هذه الفقرة أن يقوم بذلك العمل خارج أوقات

الدوام الرسمي الذي تحدده الدائرة وأن لا ينشأ عن ذلك العمل إعاقة لأعمالها الرسمية، وأن

لا يكون العمل الإضافي لدى الجهات التي لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة.

ح- الكتابة أو التصريح لوسائل الإعلام أو لوسائل التواصل الاجتماعي بما يسيء للدولة أو

العاملين فيها أو إفشاء أسرار العمل.

أما في مصر: فنصت المادة (57) يتعين على الموظف الالتزام بأحكام هذا القانون ولائحته

التنفيذية وغيرها من القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات المنفذة لها، ومدونات السلوك وأخلاقيات

الخدمة المدنية الصادرة من الوزير المختص. ويحظر علي الموظف بصفة خاصة مباشرة الأعمال

⁽¹⁾نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته حتى تاريخ 2018/11/1

التي تتنافى مع الحيطة والتجرد والالتزام الوظيفي، أثناء ساعات العمل الرسمية أو ممارسة أي عمل حزبي أو سياسي داخل مكان عمله أو بمناسبة تأديته لهذا العمل أو القيام بجمع تبرعات أو مساهمات لصالح أحزاب سياسية أو نشر الدعاية أو الترويج لها.⁽¹⁾

ويرى الباحث من خلال استعراض هذه المواد أنها تؤكد تفصيل نظام الخدمة المدنية الأردني لواجبات الموظف العام والتي هي موضع المساءلة التأديبية وبشكل أكثر قانونية، وأما المشرع المصري فاكتفى بالعموميات وبصورة تحتمل عدة احتمالات وبالتالي من الممكن ان يتدخل الاجتهاد الشخصي لصاحب السلطة ويوسع أو يضيق بنود المساءلة التأديبية وبالتالي نجد أن نظام الخدمة المدنية الأردني قطع الطريق بذلك من دخول كل ما يشوب القرار الإداري بالعقوبة من عيب الغاية أو غيره.

ولأجل الوقوف على ماينبغي عليه تقصير الموظف العام بهذه الواجبات من مسؤولية تأديبية، فمن الضروري بعد ذلك من دراسة هذه المسؤولية التأديبية من حيث المفهوم والتي يؤسس عليها قواعد التأديب للموظف العام وذلك في المبحث التالي.

⁽¹⁾قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 الجريدة الرسمية العدد 43 مكرر(أ) في أول نوفمبر سنة 2016

المبحث الثاني

مفهوم المسؤولية التأديبية

ما دام أن الموظف العام يتمتع بمزايا وحقوق ويلزمه القيام بواجبات محددة فإنه من الواجب ترتب المسؤولية على تصرفاته نحو الإدارة ومدى قيامه بواجباته الوظيفية ونحن في هذا المبحث سنلقي الضوء على مفهوم المسؤولية بصفة عامة ومدلول المسؤولية التأديبية ومعالم أساسية في المسؤولية التأديبية من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول مفهوم المسؤولية وفي المطلب الثاني المسؤولية التأديبية:

المطلب الأول

تعريف المسؤولية

تعرف المسؤولية بصفة عامة أنها التزام الشخص بتحمل نتائج تصرفاته غير المشروعة المخالفة لواجب شرعي أو قانوني أو أخلاقي⁽¹⁾.

ويراد بالمسؤولية بشكل عام تحمل الشخص عواقب ما يترتب على فعله المخالف لأصول وقواعد القانون، وتختلف صور المسؤولية الملقاة على عاتق الشخص المسؤول باختلاف أنواعها، فقد تكون مسؤولية أدبية تتمثل في الإخلال بواجب أدبي⁽²⁾، سواء أكان سبب ذلك الإخلال القيام بعمل أم الامتناع عنه، كما لو خالف الموظف واجبا أدبيا أو أخلاقيا ، كواجب عدم النفاق أو الكذب مثلا، والجزاء الذي يترتب على هذا الخطأ هو جزاء أدبي، وذلك بتأنيب الضمير أو استهجان المجتمع وازدراؤه وتشنيع الفعل غير الحميد أو جزاء ديني كالعقاب الإلهي في الآخرة،

(1) الشاوي توفيق (1958) محاضرات عن المسؤولية الجنائية في التشريعات العربية، معهد الدراسات العربية العالمية ، مطبعة الرسالة، مصر، ص21

(2) الناصوري ،عزالدين و الشواربي عبدالحميد (2013) المسؤولية المدنية، ط 8 دار محمود للنشر، القاهرة، ص6.

وعلى أية حال فإن المسؤولية الأدبية لا تدخل في دائرة القانون ولا يترتب عليها جزاء قانونياً، وكل ما في الأمر أنها توكل إلى الضمير وخلجات النفس⁽¹⁾ ، أما المسؤولية القانونية فيراد بها ما يترتب على مخالفة قانون معين ، كالمسؤولية المدنية أو الجنائية أو التأديبية⁽²⁾.

تدل كلمة المسؤولية على صلاحية مرتكب المخالفة بأن يتحمل تبعات السلوك الصادر منه حقيقة، وهي بهذا المعنى ليست مجرد صفة أو حالة قائمة بالشخص ذاته ، وكذلك لا يمكن تصور تحمل شخص تبعة سلوك وقع منه إلا إذا كان أهلاً لتحمل هذه التبعات، وذلك بأن يكون مكلفاً والعقل هو مناط التكليف للإنسان وهو مناط الاختيار بين البدائل ومن المعلوم أن المخالفة التأديبية أو الجريمة التأديبية، كالجريمة الجنائية لا تقوم إلا إذا توافرت أركانها الثلاثة وهي⁽³⁾: (الركن الشرعي، والركن المادي، والركن المعنوي)، فإذا انعدم أي ركن منها انعدمت الجريمة، فلا مسؤولية ولا عقوبة⁽⁴⁾، أما إذا تكاملت الأركان فتقوم المخالفة وتتحقق المسؤولية عنها، وهذا هو الأصل، لكن على الرغم مما تقدم فقد توجد أسباب ترفع عن الفعل صفة المخالفة بحسب الظروف التي وقع الذنب فيها، فتجعله فعلاً مباحاً، وتسمى (الأسباب المادية لعدم المسؤولية) لتعلق حالة العدم بصفة الفعل ذاته ومادياته، وليس على مجرد صفة أو حالة شخصية تتعلق بالفاعل، من جهة أخرى قد تقع المخالفة ولا يوجد سبب من أسباب الإباحة وعلى الرغم من ذلك تحجب المسؤولية عن الفاعل لوجود أسباب شخصية تتعلق بالفاعل تمنع عنه المسؤولية، وهذا ما يسمى (بموانع المسؤولية) أو الأسباب الشخصية لعدم المسؤولية، ومن جهة ثالثة، قد تقع المخالفة ولا يوجد سبب من أسباب

(1) السنهوري عبدالرزاق احمد (1983)، الوسيط في شرح القانون المدني، دار النهضة العربية - القاهرة ، ج ٢، ص ١١٣٨ و

مرقس، سليمان (1964) شرح القانون المدني - الالتزامات، دار المعارف، ج ١، ص ٢٨٨.

(2) الملط، محمد جودت (1967) المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٤٩.

(3) المنجي ، إبراهيم (2005) إلغاء الجزاء التأديبي ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ص ١٠١.

(4) البنداري ، عبدالوهاب (1972) المسؤولية التأديبية والجنائية للعاملين في القطاع العام ، دار النهضة ، القاهرة ، ص ٧٣.

إباحة الفعل أو مانع من موانع المسؤولية، ولكن ينهض سبب إنزال العقاب، إذ يرى المشروع أن دواعي المصلحة العامة تقتضي بعدم فرض العقاب⁽¹⁾، وهذه الحالة تسمى (موانع العقاب)⁽²⁾.

هناك فوارق بين أسباب الإباحة وموانع المسؤولية وموانع العقاب، فإن أسباب الإباحة عينية أي تتعلق بالفعل عينه، فترفع عنه وصف الإثم أو الذنب من أي نوع كان، وتجعله أمراً مباحاً ومشروعاً، كما في حالة استعمال حق مقرر قانوناً وحالة الدفاع الشرعي، أما موانع المسؤولية فإنها تنصب على شخص الفاعل أي إنها ذات طبيعة شخصية، فتجعل إرادته غير معتبرة قانوناً؛ لأنها مجردة من الإدراك أو حرية الاختيار، لذلك يبقى الفعل غير مشروع، ولكن لا تقوم المسؤولية على مرتكب الفعل، أما موانع العقاب فهي حالة عدم وجود سبب من أسباب الإباحة أو مانع من المسؤولية، وعلى الرغم من ذلك يرى المشروع أن دواعي المصلحة العامة تقتضي عدم العقاب⁽³⁾.

المطلب الثاني

المسؤولية التأديبية

وردت عدة تعريفات للمسؤولية التأديبية وتتوعت في بيان حدودها ومنها:

عرفت أنها المسؤولية التي تترتب للموظف العام عند إتيانه عملاً إيجابياً أو سلبياً محددًا يعد إخلالاً منه بواجبات وظيفته أو خروجاً على مقتضياتها، أو يساهم بنشاطه في حدوث الخطأ أو الذنب الإداري⁽⁴⁾.

(1) ياقوت، محمد ماجد (2006) شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص ٤٨٠.

(2) السنهوري، عبدالرزاق أحمد (1983) الوسيط في شرح القانون المدني، مصدر سابق، ج 2 ص ٧٨٦.

(3) السالم، عبدالمحسن (1986) العوارض الوجوبية والتقديرية للمسؤولية التأديبية للموظف العام، ط ١، دار القادسية، بغداد، ص ٥١.

(4) زاهر عثمان زينب (2016) المسؤولية القانونية للموظف العام، مجلة جامعة البعث - المجلد 38 - العدد 6 - 2016

وعرفت المسؤولية التأديبية بشكل عام هي إخلال الموظف بواجبات وظيفته ايجاباً أو سلباً أو إتيانه عمل من الأعمال المحرمة عليه، والهدف منها هي تقويم الموظف المخطئ، وفصل من لا أمل في تقويمه، والتنبؤ إلى ما قد يحدث من مخالفات تأديبية في المستقبل⁽¹⁾.

وعرفت أنّ الموظف مسؤولاً من الجهة المسلكية، ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أخل عن قصد أو عن إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة، ولاسيما بالواجبات المنصوص عليها في القانون، ولا تحول الملاحقة التأديبية دون ملاحظة هذا الموظف عند الاقتضاء أمام المحاكم المدنية أو الجزائية المختصة⁽²⁾، كما وعرفت كل فعل امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه⁽³⁾.

وعرفت المسؤولية التأديبية: هي وسيلة قانونية تتخذ من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين ضد الموظف المقترف لأعمال تخل بقواعد النظام مخالفاً بذلك الواجبات المنصوص عليها قانوناً. إذ يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنياً ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام⁽⁴⁾.

(1) علي عيسى الأحمد (2011) المسؤولية التأديبية للأطباء، منشورات الحلبي، بيروت، ط1، ص501

(2) حبيش، فوزي (1991) الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، القاهرة، ص298.

(3) الطماوي، سليمان محمد (1995) القضاء الإداري، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، ص48.

(4) أيمن عبد العزيز مصطفى (2009) السلطة التأديبية لصاحب العمل، دار الكتب القانونية، القاهرة ص99

وعرفت المسؤولية التأديبية: هي التي يراد بها مخالفة القواعد القانونية ذات الصلة بتنظيم المرفق العام وتحديد واجبات الموظفين الذين يتولون إدارته ، ومع ذلك فليس كل موظف يخالف قواعد القانون الوظيفي يتعرض للمسؤولية التأديبية ⁽¹⁾.
وإجمالاً فإنني أخلص إلى مايلي:

أولاً: أنّ الموظف العام هو مناط المسؤولية التأديبية واكتساب العامل لصفة الموظف العام هو الذي يخضعه للمسؤولية التأديبية، التي يقصدها المشرع الإداري أي أن الخطأ أو الذنب الإداري لا يصدر إلا من موظف عام، كما أنّ الجزاء التأديبي لا يوقع عليه إلا إذا أخل بواجبات ومقتضيات وظيفته. ⁽²⁾

ثانياً: لفظ التأديب في الوظيفة العامة ويقصد به ما يتخذ من إجراءات لضبط سلوك الموظف بتأثير سلطة من خلال توقيع عقوبة ملائمة عليه دف الإصلاح، فالهدف الأساسي للعقوبة التأديبية هو الوقاية.

ثالثاً: كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها يؤثر فيها بصورة مباشرة قدتحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة إيجاباً مجرد وقوع الخطأ ولو بغير عمد. أو سلباً، والإرادة الآثمة لا تعني العمد يكفي لتوافرها الاتجاه إلى عدم مراعاة الدقة والحرص والإهمال ⁽³⁾.

ولمزيد من البيان للجزاء التأديبي للموظف العام لا بد من الطبيعة القانونية للجزاء التأديبي للموظف العام والتي هي جزء لا يتجزأ من مفهوم الجزاء التأديبي وذلك في المبحث التالي.

⁽¹⁾ياقوت، محمد ماجد (2006) شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 481

⁽²⁾زينب ، زاهر عثمان (2016) المسؤولية القانونية للموظف العام، مجلة جامعة البعث ، المجلد 83 ، العدد 6 لسنة 2016 حمص ، سوريا ص 155

⁽³⁾الطماوي، سليمان محمد (1995) القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 48.

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية للمسؤولية التأديبية للموظف العام وسندها القانوني

تقوم المساءلة التأديبية على طبيعة مميزة لها ومحددة وبذات الوقت لا بد لها من أساس قانوني تبنى عليه، فما الطبيعة القانونية للمسؤولية التأديبية؟ وما سندها القانوني؟ وهذا ما سنعرفه في المطالبين التاليين:

المطلب الأول

الطبيعة القانونية للمسؤولية التأديبية للموظف العام

العقوبة التأديبية هي جزاء يمس وظيفة الموظف العام، من امتيازاتها وتحقيقها، إذ يمكن أن يمتد حتى الى درجة الحرمان، فهي لا تعد من قبل العقوبات السالبة للحرية أو الملكية، فالجزاء الوظيفي لا يوقع إلا بمناسبة خطأ وظيفي، فهو يصيب الموظف في مزايا الوظيفة التي شغلها، فهي لها شقين إذ تمس من جهة الكيان المعنوي للموظف العام وبمزايا وظيفته من جهة أخرى.⁽¹⁾

أ- المساس بالكيان المعنوي للموظف العام: وهو إحساس الموظف العام المسلط عليه العقوبة تأديبية بألم، لعدم قيامه بواجباته على أحسن وجه، إلا أن هذا الألم قد لا يحس به غيره.

ب- المساس بالمزايا الوظيفية:

إن الوظيفة العامة هي عمل يتضمن مزايا وعناصر إيجابية تشكل إغراء للموظف، إذ يحرص الموظف على الاستفادة من هذه المزايا، إلا أن المساس بها هو خطوة لإعادة الموظف

(1) كباصي، إنتصار و عزوز آمنة (2016) الجزاءات التأديبية للموظف العام بين تفعيل الأداء وقمع الحريات رسالة ماجستير جامعة 8 ماي 1945 - قالمة/الجزائر ص 16

المنذّب إلى رشده من أجل تفعيل أدائه، وهذا المساس يختلف حسب جسامة الخطأ المرتكب، فيجب إجراء الملاءمة بين خطورة الذنب وجسامة الجزاء الواجب إيقاعه إزاء ذلك⁽¹⁾.

وكما ورد في تحديد مفهوم العقوبة التأديبية وما اصطلح عليها بصفة عامة على أنها الجزاء ذو النوعية الخاصة الذي يلحق بالموظف العام دون غيره فيؤدي إلى حرمانه من بعض أو كل المزايا الوظيفية المقررة له بموجب اكتسابه لصفة الموظف العام.

وبهذا تكون العقوبة جزاء رادع من أجل المحافظة على سير العمل في الدولة ولا يتحقق هذا إذا ما تخلى الموظف العام عن واجباته أو تهاون في بذل الجهد والعناية المطلوبة منه، وهو ما يستوجب معه الإصلاح بفرض وإيقاع العقاب المناسب الذي يستهدف تقويم الموظف المخالف وزجره فيكون عبرة له بعدم ارتكاب الذنب مرة أخرى ولغيره بحثهم على الالتزام بواجباتهم الوظيفية ومقتضياتها، فتحميل الموظف العام المسؤولية التأديبية يقوم أساساً على عنصرين هما⁽²⁾: الوقاية والردع، أما الوقاية فهي إقرار الجزاء التأديبي بموجب التشريعات التي تحكم النظام الوظيفي ومعرفة من قبل الموظف العام، والهدف منه توقيع الجزاء في حالة الإخلال بالنظام، وأما الردع فهو القيام بتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخالف .

ويرى الباحث أن الجزاء التأديبي من الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة لتقويم الموظف المخطئ وردع من تسول له نفسه من الموظفين على سلوك نفس النهج المخالف للقانون وذلك بهدف إصلاح الجهاز الإداري.

ولهذا نصت المادة (140) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لعام 2013 على

أنه: تهدف الإجراءات والعقوبات التأديبية إلى ضمان حسن سير العمل في الدائرة وتعزيز

(1) محمد ابراهيم الدسوقي علي (2006) حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة ، ص 42.

(2) نواف كنعان (2008) النظام التأديبي في الوظيفة العامة ، جامعة الشارقة ، الإمارات العربية المتحدة ، ص 94

الاتجاهات الإيجابية في العمل ورفع كفاءة الأداء وضمن التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة وردع الموظف للحيلولة دون ارتكابه أي مخالفة مستقبلاً.

فمبرر وأساس إصدار القرار التأديبي هو التخلي عن الواجبات الوظيفية أو المساس بالإنضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء تأدية مهامه خطأ مهني يعرض مرتكبه للعقوبة التأديبية⁽¹⁾.

وقد اختلفت النظم القانونية فيما بينها اختلافاً كبيراً في الطريقة التي تعالج فيها المخالفات التي يقترفها الموظف العام، وكذا في التسميات الخطأ الوظيفي في حد ذاته، مما أثار في الواقع صعوبة كبيرة أُنعت أغلب فقهاء القانون الإداري إلى إبعاد خضوع الأخطاء المهنية لمبدأ الشرعية بسبب استحالة حصر الأخطاء الوظيفية، الذي جاءت نتيجة للتطور الهائل في حركة التقنين في مختلف الوظائف العامة، مما تستدعي أحقية الجهة المختصة بإصدار القرار بتكليف الأفعال التي يأتيها الموظف على أنه خطأ وظيفي.

إن الكثير من الأنظمة التأديبية تمنح للإدارة سلطة إضفاء الطابع التجريمي على تصرفات الموظف إذا لا يوجد تحديد للأخطاء التأديبية على سبيل الحصر كما هو معمول به في قانون العقوبات، في حين يتصف الخطأ الوظيفي بنوع من المرونة والتنوع، بحيث يصعب ضبطه على نحو ما تضبط به الجرائم الجزائية بأركانها المعروفة⁽²⁾.

فالأساس القانوني للمسؤولية التأديبية هو الخطأ التأديبي للموظف العام المتمثل في الإخلال العمومي المرتكب للخطأ التأديبي ومنعه من مواصلة الخطأ عن طريق العقوبة التأديبية للإخلال بالواجبات الوظيفية، مما يعرقل السير الحسن للمرافق العامة، فالمسؤولية التأديبية هدفها هو ردع

(1) مقدم، سعيد (2010) الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 238.

(2) كنعان، نواف (2010) القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 62.

الموظف وبالتالي إذا ما ثبت الخطأ التأديبي للموظف العام يقع على عاتق السلطة التأديبية تكليف الخطأ فتبدأ مباشرة عملية اختيار العقوبة المناسبة، هذا لمنع تهاون الموظف في أداء واجباته الوظيفية والمهام المنوطة به، وزيادةً على ذلك أن العقوبة التأديبية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالواجبات المسندة إلى الموظف العام. (1)

وتؤسس هذه المسؤولية التأديبية بناء على قانون تستند إليه ، والذي يعد مرجعاً وفيصلاً فيما تتنوع فيه الرؤى وتختلف القناعات وبالتالي لابد من معرفة هذا السند القانوني للمسؤولية التأديبية وذلك في المبحث التالي.

المطلب الثاني

السند القانوني للمسؤولية التأديبية

الأصل أن الشخص المكلف بتسيير المرفق العام يهدف إلى تحقيق مصالح أفراد المجتمع، بواسطة ما له من سلطات وصلاحيات واسعة يحقق بها احتياجات الجمهور في كل المجالات والاختصاصات المنوطة به، فنجاح المرافق العامة يتوقف على مدى انضباط ونجاح موظفيها في تأدية مهامهم الرامية لتحقيق وتطوير تنمية وازدهار أي دولة. (2)

ولهذا جاءت التنظيمات القانونية والتشريعات التي تحرص على ضبط سير الموظف وفقاً لمصلحة المرفق العام وإن خرج عن المهام الموكلة إليه، فقد ألزمت بإيقاع الجزاء للمخالفة وعدم القيام بالواجبات المنوطة به.

(1) محمد فؤاد عبد الباسط (2005) الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص 9

(2) عيشة، خلدون (2017) الموظف العام وطبيعة رابطة الوظيفة العامة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، الجزائر، مجلد (10) عدد (1)، 2017، ص210.

فالسند القانوني للمسؤولية التأديبية في الأردن هو نظام الخدمة المدنية رقم (82) لعام 2013، فلا سبيل إلى احترام النظام القانوني إلا إذا تضمن هذا النظام القواعد التي تكفل حماية المرافق العامة ضد كل عبث أو إهمال أو تقصير من بعض الموظفين الذين لا يلتزمون بما يفرضه عليهم الواجب الوظيفي، وكما أن أي نظام وظيفي لا بد أن يتضمن الحقوق والمزايا التي تمنح للموظفين فإنه يتعين أيضاً أن يتضمن قواعد تأديبهم ونظام عقابهم، ولم تحدد النصوص القانونية المخالفات التأديبية على وجه الحصر، ذلك أن النصوص التي وردت عند تحديد واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم لم تشتمل على كافة المخالفات التي يمكن تصورها على خلاف القانون الجزائي الذي بين الجرائم المعاقب عليها على سبيل الحصر، وعلى ذلك فإنه يمكن تقدير الأخطاء التي تستوجب المؤاخذة التأديبية بالنظر إلى طبيعة الوظيفة وما تفرضه واجباتها على الموظف، وقد نص هذا القانون على مايلي(الفصل السادس عشر - الإجراءات والعقوبات التأديبية)⁽¹⁾: من المادة 140 - المادة 160

⁽¹⁾ نظام الخدمة المدنية رقم (82) لعام 2013 وجاء فيه:

- المادة (140): تهدف الإجراءات والعقوبات التأديبية إلى ضمان حسن سير العمل في الدائرة وتعزيز الاتجاهات الإيجابية في العمل ورفع كفاءة الأداء وضمن التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة وردع الموظف للحيلولة دون ارتكابه أي مخالفة مستقبلاً، ولتحقيق هذه الغاية يجب مراعاة ما يلي :
- أ- توفير الضمانات التالية للموظف قبل إيقاع أي عقوبة عليه:
- 1- إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه، بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهمة الموجهة إليه.
 - 2- تجرد رؤساء وأعضاء لجان التحقيق أو المجلس التأديبي المشكل أي منهما بمقتضى أحكام هذا النظام من أي اعتبارات شخصية أو التحفي في الحالات التي يوجد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق أو إيقاع العقوبة، كما لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها .
 - 3- عدم جواز إيقاع أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام على المخالفة المسلكية الواحدة التي يرتكبها الموظف .
 - 4- التناسب بين العقوبة المتخذة وطبيعة المخالفة المرتكبة وعدم المغالاة أو التساهل في الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف .
 - 5- تسبب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية .

ب- دراسة أسباب المخالفات المرتكبة وأنواعها والتركيز على توعية الموظفين ، ووضع الآليات المناسبة لضمان عدم تكرارها مستقبلاً .

ويرى الباحث أن هذه المادة تحسب للقانون الأردني وأن غايته قبل معاقبته بيان الضمانات بشكل محدد ومن نفس القانون بحيث لاتحيد عنها السلطة الإدارية.

المادة (141): أ- 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، فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية :

- 1- التنبيه .
- 2- الإنذار .
- 3- الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر .
- 4- حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة .
- 5- حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات .
- 6- حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات .
- 7- الاستغناء عن الخدمة .
- 8- العزل .

ب- إذا ارتكب الموظف مخالفة مسلكية تستوجب إيقاع عقوبة الحسم من الراتب الشهري الأساسي وكانت هذه العقوبة قد فرضت عليه سابقاً لمدة سبعة أيام مجتمعة أو متفرقة وفي الشهر نفسه فتنفذ العقوبة على المخالفة المرتكبة في الشهر الذي يلي الشهر الذي ارتكب فيه المخالفة .

ج- إذا ارتكب الموظف مخالفة مسلكية تستوجب إيقاع عقوبة تأديبية عليه وكانت العقوبة المراد إيقاعها بحقه قد فرضت عليه سابقاً لمرتين متتاليتين للمخالفة نفسها فتتخذ بحقه العقوبة التي تليها مباشرة وفقاً للتدرج الوارد في الفقرة (أ) من هذه المادة .

د- 1- تنفذ عقوبة حجب الزيادة السنوية الواردة في البنود (4) و (5) و (6) من الفقرة (أ) من هذه المادة من تاريخ استحقاق الموظف لزيادته السنوية بعد إيقاع العقوبة بحقه.

2- مع مراعاة ما ورد في البند (1) من هذه الفقرة تؤخذ بعقوبة حجب الزيادة لجميع الغايات الواردة في هذا النظام اعتباراً من تاريخ صدور قرار الحجب.

المادة (142): أ- توقع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (141) 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 الأساسي .
- 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 .

ب- على الرغم مما ورد في المادة (141) من هذا النظام والفقرة (أ) من هذه المادة :

1- إذا ارتكب الموظف أيّاً من المخالفات المنصوص عليها في الفقرة (و) من المادة (68) من هذا النظام فتوقع عليه بقرار من الوزير إحدى العقوبات التأديبية التالية :

أولاً: الإنذار .

ثانياً: حسم سبعة أيام من الراتب الشهري الأساسي .

ثالثاً: حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات .

رابعاً: الاستغناء عن الخدمة .

خامساً: العزل .

2- يراعي قبل إيقاع أي من عقوبات الاستغناء عن الخدمة أو العزل المنصوص عليهما في البند (1) من هذه الفقرة أن يشكل الوزير لجنة تحقيق لتقديم تقرير بالنتائج والتوصيات .

3- في حال تكرار أي من المخالفات المنصوص عليها في الفقرة (و) من المادة (68) من هذا النظام للمرة الثانية فتوقع على الموظف المخالف إحدى العقوبات الواردة في الفقرات (ثانياً) و(ثالثاً) و(رابعاً) من البند (1) من هذه الفقرة، وفي حالة التكرار للمرة الثالثة توقع عليه إحدى العقوبتين الواردتين في الفقرتين (ثالثاً) و (رابعاً) من ذلك البند .

4- على الرغم مما ورد في هذا النظام أو أي نظام آخر ، لا يجوز إعادة تعيين أي موظف تم الاستغناء عن خدمته وفق أحكام هذه الفقرة في أي دائرة يوجد فيها أطفال على أن تراعي في ذلك الأحكام والإجراءات الأخرى المنصوص عليها في المادة(170) من هذا النظام .

المادة (143): توقع على الموظف وفق أحكام الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام إحدى العقوبات الواردة في البنود من (1) إلى (6) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام إذا تغيب عن عمله دون إجازة قانونية أو دون عذر مشروع وذلك مع مراعاة أحكام المادة (22) من هذا النظام.

المادة (144): إذا تبين لأي من الجهات المنصوص عليها في المادة (142) من هذا النظام أن العقوبة التأديبية المناسبة أو الواجب إيقاعها على المخالفة التي ارتكبها الموظف تزيد على العقوبة التي تمتلك صلاحية إيقاعها، فيترتب عليها رفعها مع بيان رأيها فيها إلى الجهة الأعلى حسب التسلسل الإداري التي تملك صلاحية إيقاع العقوبة الأشد أو لإحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إذا رأت ذلك ضرورياً وفقاً لأحكام هذا النظام .

المادة (145): أ- لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (1) إلى (6) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد استجوابه من أي جهة من الجهات المحددة في الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام، ويجوز بقرار من الوزير تشكيل لجنة، لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة بمن فيهم الرئيس، تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف قبل إصدار قرار بشأنها .

2- لا يجوز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل لجنة تحقيق وفقاً لأحكام البند (1) من هذه الفقرة للتحقيق في المخالفة التي ارتكبها هذا الموظف .

ب- يراعي لدى إجراء التحقيق ما يلي :

1- اطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة ، كما يسمح له بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق، ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني

2- أن تكون إجراءات التحقيق موثقة ومثبتة في محاضر وموقعة من الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال .

3- مراعاة الموضوعية والحياد والنزاهة للوصول إلى الحقيقة .

ج- يراعي عند تشكيل لجنة التحقيق المشار إليها في الفقرة (أ) من هذه المادة أن يكون رئيسها وأعضاؤها بدرجة أو براتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق أو مساوياً لهما ، ويجوز عند الضرورة الاكتفاء بأن يكون رئيس اللجنة بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق .

د- تقدم لجنة التحقيق تقريراً مفصلاً بما توصلت إليه من نتائج وتوصيات للجهة التي كلفتها بالتحقيق ولهذه الجهة اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً .

وبالتالي كل من يحدد عن هذه النظم القانونية في المساءلة التأديبية فيصبح من حق الموظف العام الاعتراض في أي إجراء من هذه الإجراءات .

وفي المادة (147): أ- تحال الدعوى التأديبية بحق الموظف إلى المجلس التأديبي بقرار من الوزير مرفقة بما يلي:

1- لائحة تتضمن وقائع وتفاصيل المخالفة أو المخالفات المسجلة للموظف .

2- محضر التحقيق الذي أجري حول تلك المخالفة أو المخالفات .

3- البيانات الخطية أو المادية في الدعوى .

4- أي وثائق أخرى يرى الوزير تقديمها للمجلس التأديبي .

ب- تقدم الأوراق المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة على خمس نسخ على أن يتولى أمين سر المجلس التأديبي خلال مدة لا تزيد على أسبوعين من تاريخ تسلمها تزويد كل عضو بنسخة من هذه الأوراق ودعوة الموظف بالطريقة التي يراها مناسبة لتسلم نسخته وتبليغه بموعد الجلسة .

المادة (148): أ- إذا تبين أن المخالفة التي أسندت 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 تأديبي بحق ذلك الموظف أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى أو الدعوى الجزائية التي قدمت ضده .

ب- تتم إحالة الموظف إلى المدعي العام أو المحكمة المختصة بقرار من الوزير أو من المجلس التأديبي المختص إذا كان الموظف محالاً إليه .

ج- لا يحول القرار الصادر بإدانة الموظف أو تبرئته من الشكوى أو الدعوى التي قدمت ضده أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه أو منع محاكمته أو شموله بالعمو العام دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه بمقتضى أحكام هذا النظام على المخالفة التي ارتكبها وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة عليه أو إحالته إلى المجلس التأديبي .

د- إذا كان الحكم القضائي القطعي الصادر بحق الموظف في الشكوى أو الدعوى الجزائية لا يؤدي إلى عزل الموظف ورأى الوزير إحالته إلى المجلس التأديبي فيستمر نفاذ قرار إيقافه عن العمل ويحال وفقاً لأحكام هذا النظام.

وفي المادة (150): أ- يباشر المجلس التأديبي النظر في أي دعوى تأديبية تحال إليه وجاهياً خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً بعد المدة المحددة في الفقرة (ب) من المادة (147) من هذا النظام بحضور الموظف المحال له ، وتكون إجراءاته في النظر في الدعوى سرية ، وللموظف المحال إلى المجلس التأديبي أن يوكل محامياً لتمثله في الدعوى والدفاع عنه ، على أن يحضر جلسات المحاكمة التأديبية مع محاميه .

ب- إذا لم يحضر الموظف المحال أمام المجلس التأديبي بعد تبليغه أصولاً أي جلسة من جلسات المحاكمة ، فتجري محاكمته بصورة غيابية ، ويسمح له بحضور المحاكمة بعد ذلك إذا قدم عذراً لتغيبه يقبل به المجلس ، أما إذا لم يحضر أي جلسة من جلسات المحاكمة فينظر المجلس في الدعوى تدقيقاً ويصدر قراره النهائي فيها .

ج- لرئيس المجلس التأديبي أن يطلب من السلطات المختصة منع الموظف المحال إلى المجلس التأديبي من مغادرة المملكة إلى حين انتهاء الدعوى المقامة عليه وصدور القرار النهائي فيها .

د- تكون قرارات المجلس التأديبي النهائية غير قابلة للطعن إدارياً .

المادة (151) : أ- على المجلس التأديبي عند النظر في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه أن يتيح لكل من الطرفين فيها تقديم بيناته الخطية والشخصية سواء كانت قد قدمت أثناء التحقيق في المخالفة أو لم تقدم من قبل على الإطلاق ، وأن يستدعي

- الشهود الذين يطلبهم لسماع أقوالهم وإعطاء الطرف الآخر الحق في مناقشتها ودفعها ببينات مماثلة ، وعرض وجهة نظره في الدعوى أو في أي إجراء من إجراءاتها ، ويشترط في ذلك أن لا تسمع أي شهادة فيها إلا بعد القسم القانوني .
- ب- للمجلس التأديبي أثناء النظر في أي دعوى تأديبية أن يستدعي أي شخص لسماع شهادته فيها أو الطلب من السلطات المختصة إحضاره أو يطلب من أي دائرة بما فيها الدائرة المحال منها الموظف أن تقدم إليه أي وثائق أو أوراق لديها إذا كانت ذات علاقة مباشرة بالمخالفة التي ينظر فيها ، أو بيان وجهة نظرها في أقوال الشهود ، وأن يجري بكامل هيئته أي تحقيق يراه مناسباً بشأنها ، أو أن يعهد إلى أحد أعضائه أو من يراه مناسباً للقيام بذلك .
- ج- للدائرة المحال منها الموظف الحق في تقديم أي بيانات خطية أو شخصية للمجلس أثناء النظر في الدعوى .
- المادة (152): أ- على المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه خلال مدة لا تزيد على تسعين يوماً من تاريخ عقد أول جلسة لهذه الغاية ، متضمناً الأسباب والعلل التي بني عليها مستخلصة من البينات المقدمة في الدعوى ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها ، وأن يبين في قراره النهائي الظروف الطارئة التي اضطرته إلى التأخر في الفصل في أي دعوى إذا كان قد أصدر قراره فيها بعد انقضاء تلك المدة .
- ب- يتلى القرار النهائي للمجلس التأديبي ويفهم بصورة وجاهية للموظف ، أما إذا صدر القرار بصورة غيابية فيتم تبليغه للموظف بالوسائل المتاحة .
- ج- يبلغ القرار النهائي الذي يصدره المجلس التأديبي في أي دعوى تأديبية للوزير المختص ورئيس الديوان .
- وجاءت المادة (155): أ- إذا صدر القرار النهائي للمجلس التأديبي أو الحكم القضائي القطعي بتبرئة الموظف المحال إلى أي من هاتين الجهتين من المخالفة المسلكية أو الجريمة التي أسندت إليه حسب مقتضى الحال أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه أو منعت محاكمته ، فيستحق راتبه الأساسي كاملاً مع العلاوات عن المدة التي أوقف خلالها عن العمل .
- ب- إذا أسفرت محاكمة الموظف أمام أي من الجهتين المنصوص عليهما في الفقرة (أ) من هذه المادة، عن إدانته وإيقاع عقوبة تأديبية عليه بموجب أحكام هذا النظام غير عقوبة الاستغناء عن الخدمة أو العزل من الوظيفة فيستحق راتبه الأساسي وعلاوته عن المدة التي أوقف خلالها عن العمل إذا كانت لا تزيد على ستة أشهر ، أما إذا زادت على ستة أشهر فيستحق نصف راتبه الأساسي مع نصف علاواته عن المدة الزائدة على الأشهر الستة .
- المادة (156): لا يستحق الموظف الذي صدر القرار بالاستغناء عن خدمته أو عزله من الوظيفة أي جزء من راتبه الأساسي وعلاواته اعتباراً من تاريخ إحالته إلى المحكمة أو المدعي العام أو المجلس التأديبي ، على أن لا يطلب منه رد المبالغ التي تقاضاها من راتبه الأساسي وعلاواته خلال مدة إيقافه عن العمل بمقتضى أحكام الفقرة (ب) من المادة (149) من هذا النظام.
- المادة (157): تحفظ في ملف الموظف نسخ من الأوراق والقرارات المتعلقة بالعقوبات التي أوقعت عليه .
- المادة (158): 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 الأساسي وعلاواته
- المادة (159): أ- لمجلس الوزراء تشكيل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية وزيرين يختارهما مجلس الوزراء للنظر في المخالفة المرتكبة من موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا .
- ب- تشكل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس ديوان التشريع والرأي ورئيس الديوان تتولى ما يلي :
- 1- النظر في المخالفة المرتكبة من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا والأشخاص المنصوص عليهم في الفقرة (د) من المادة (19) من هذا النظام المحالة إليها من رئيس الوزراء بناءً على تقرير الوزير .
- 2- دراسة الشكوى المقدمة ضد أي موظف وكانت مما لا يمكن النظر فيها بناءً على تهم معينة ورأى الوزير عدم إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي .

وأما في مصر فالنظام المعتمد هو قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016: (1)

ج- ترفع اللجنتان المنصوص عليهما في الفقرتين (أ) و (ب) من هذه المادة تنسيبتهما إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بذلك وإيقاع أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا النظام.

د- لمجلس الوزراء تسمية أي وزير بدلاً من رئيس اللجنتين المنصوص عليهما في الفقرتين (أ) و (ب) من هذه المادة ، وتسميه أي من موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا بدلاً من رئيس ديوان التشريع والرأي أو رئيس ديوان الخدمة المدنية حسب مقتضى الحال .

المادة (160): توقف الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف عند وفاته ، ولا يجوز الاستمرار فيها أو إصدار أي قرار بشأنها بأي صورة كانت .

(1) المادة (58) كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يُجازى تأديبياً. ولا يُعفى الموظف من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابةً إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مُصدر الأمر وحده. ولا يُسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي.

المادة (59) لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً. ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزائي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون التحقيق شفاهةً على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء .

المادة (60) تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا وفي المخالفات المالية التي ترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة.

كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ. وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجرّبه من تحقيق في واقعة أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك.

المادة (61) الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف هي:

- 1) الإنذار. 2) الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تتجاوز ستين يوماً في السنة.
 - 3) تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين. 4) الإحالة إلى المعاش. 5) الفصل من الخدمة.
- الجزاءات التي يجوز توقيعها على شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية هي: 1) التنبيه. 2) اللوم. 3) الإحالة إلى المعاش. 4) الفصل من الخدمة.
- وللسلطة المختصة بعد توقيع جزاء تأديبي على أحد شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية تقدير مدى استمراره في شغل تلك الوظيفة من عدمه.

وتحتفظ كل وحدة في حساب خاص بحصيلة جزاءات الخصم الموقعة على العاملين ويكون الصرف من هذه الحصيلة في الأغراض الاجتماعية أو الثقافية أو الرياضية للعاملين طبقاً للشروط والأوضاع التي تُحددها السلطة المختصة.

المادة (62) يكون الاختصاص بالتصرف في التحقيق على النحو الآتي:

1. للرؤساء المباشرين الذين تُحددهم السلطة المختصة، كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يتجاوز عشرين يوماً في السنة وبما لا يزيد على عشرة أيام في المرة الواحدة.
2. لشاغلي وظائف الإدارة العليا والتنفيذية كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يتجاوز أربعين يوماً في السنة وبما لا يزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة.

وعلى المحكمة التأديبية أن تُصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها فإذا لم تصدر المحكمة قرارها في خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملاً فإذا برىء العامل أو حفظ التحقيق معه أو جوزي بجزاء الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره , فإن جوزي بجزاء أشد تقرر السلطة التي وقعت الجزاء ما يُتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه, فإن جوزي بجزاء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه ولا يجوز أن يسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر (1).

فيرى الباحث أن هناك تقدماً في نظام الخدمة المدني الأردني أكثر من قانون الخدمة المصري من حيث بيان المبادئ التي يقوم عليها التأديب ومن جهة أخرى هناك تفصيل أكثر في قواعد واجراءات التأديب لدى نظام الخدمة الاردني فيما يتعلق بنظام المساءلة التأديبية.

3. للسلطة المختصة حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البنود من 1 إلى 3 من الفقرة الأولى من المادة (58) من هذا القانون والبندين 1، 2 من الفقرة الثانية من ذات المادة .
4. للمحكمة التأديبية المختصة توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في هذا القانون. وتكون الجهة المنتدب أو المعار إليها الموظف هي المختصة بالتحقيق معه وتأديبه طبقاً لأحكام هذا القانون عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة الندب أو الإعارة .

المادة (63) لكل من السلطة المختصة ورئيس هيئة النيابة الإدارية حسب الأحوال أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف نصف أجره ابتداءً من تاريخ الوقف. ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجره فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يُتبع في شأنه.

(1) قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 الجريدة الرسمية العدد 43 مكرر (أ) في أول نوفمبر سنة 2016

الفصل الثالث

قواعد المسؤولية الأدبية للموظف العام

بعد بيان المفاهيم الأساسية للمسؤولية الأدبية للموظف العام باعتبارها المدخل العلمي لقواعد هذه المسؤولية وإبرازها وتحليلها وبالتالي فلا بد من بيان هذه القواعد ومعالجة كل ما يتعلق بها وذلك في عدة مباحث فيما يلي:

المبحث الأول

مبدأ الحياد في المسؤولية الأدبية

يسود خلال تقرير المسؤولية الأدبية للموظف العام حياد السلطة التي تقوم بمساءلة الموظف العام ، ولا بد لنا من بيان الحياد ونطاقه:

المطلب الأول

الحياد ونطاقه

لأجل إظهار مفهوم الحياد، فمن الضروري الوقوف على مفهوم الحياد ونطاقه وسيتم تناول هذا المطلب من خلال تقسيمه إلى فرعين نتطرق في الفرع الأول إلى تعريف الحياد وفي الفرع الثاني إلى نطاقه:

الفرع الأول: تعريف الحياد :

الحياد لغة⁽¹⁾: كلمة الحياد مشتقة من حاد محايدة حياداً، من جانب، وهي ضد الإنحياز، وحاد عن الشيء يحيدُ حُيوداً وحَيِّدَةً وحَيِّدُوَّةً: مالَ عنه وَعَدَلَ ، والحَيِّدُ: ما شخص من نواحي

(1) الزيات وآخرون،(1996)المعجم الوسيط،دار الدعوة اسطنبول،ط5ج1 ص374

الشيء، وجمعه أحياد وحيود، ومنها حادّ عن الطريق والشيء يَحِيدُ إذا عدل؛ أراد أنها نفرت وتركت الجادة.

الحياد اصطلاحاً: يقصد بالحياد: عدالة وانصاف من يباشر سلطة أو اختصاص في مجال التأديب، ايا كانت هذه السلطة أو ذلك الاختصاص⁽¹⁾.

وذهب رأي إلى القول بعدم إمكانية وضع تعريف جامع مانع لهذا المبدأ، لما يمكن لتعريف الحياد من قصور، واستندوا في توجههم هذا إلى أسلوب معالجة المشرع والقضاء لهذا المبدأ من خلال النص والتعليق على ما يتعارض معه ولو على سبيل المثال لأن أسباب نقص أو انعدام الحياد هي الأخرى غير محددة فيما تعددت الاتجاهات في تعريف ضمانة الحيادة وعدم الانحياز في التأديب بين من يضيق من نطاقها ومن يعتبرها امتداداً لحقوق الدفاع حسب التفصيل الآتي:⁽²⁾

الفرع الثاني : نطاق الحياد:

لأجل ضمان حيادة التحقيق والمحاكمة له معنى محدد ومعروف ومتفق عليه فقهاً وقضاءً، ومضمونه عدم جواز أن تجتمع بيد شخص واحد سلطة التحقيق والحكم، ويكفي لتحقيق الضمان بموجب هذا التحديد ألا يشترك الموظف الذي أجرى التحقيق في إجراءات المحاكمة.

وقد انتقد هذا التحديد لمعنى الحياد لكونه يتناول الحياد بالنسبة لأعضاء مجالس التأديب والمحاكم التأديبية، أي في الأنظمة القضائية، وشبه القضائية ولم يشر إليها في التأديب الرئاسي بالإضافة لكونه يقصر نطاق الحيادة على عدم اشتراك المحقق، أو من يباشر عملاً من أعمال التحقيق في الحكم، مع أن ذلك لا يعدو أن يكون إلا وجهاً من أوجه الحيادة المتعددة، ومنها،

(1) الحمداني ، أحمد سرحان سعود ا (2011) السلطة التقديرية في مرحلة التحقيق الإداري، رسالة ماجستير، جامعة المستنصرية ، ص35.

(2) ياقوت ، محمد ماجد(1997) الطعن على الإجراءات التأديبية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف، ص77

استبعاد عضو مجلس التأديب الذي يؤثر وضعه الوظيفي، أو الشخصي على حيده أو من وجد به سبب من أسباب التتحي المنصوص عليها في قوانين أصول المرافعات المدنية.⁽¹⁾

2. الحياد من حقوق الدفاع:

اتجه بعض الفقه الفرنسي إلى اعتبار القواعد التي تتعلق بتكوين الهيئات الاستشارية بما يحقق الحياد جزء من ضمانات الدفاع، وقضى مجلس الدولة الفرنسي بأن العيب في تكوين هذه الهيئات له أثره على الدفاع الذي يكون بلا مضمون أو فائدة حين يمارس أمام هذه الهيئات عندما تحيد عن نزاهتها وتتحيز لطرف على حساب آخر⁽²⁾.

ويمكن اعتبار الحياد أهم معيار للعدالة في المسؤولية التأديبية وأهم قواعدها، ذلك أن حياد السلطة التي تفرض العقاب مبدأ أساسي وجوهري في المحاكمات التأديبية وذلك حتى يطمئن الموظف إلى عدالة وعدم إنحياز من يحاكمه، فقد تتوفر ثمة ظروف وأسباب يعتقد معها عدم امكانية الحكم في الدعوى دون ميل أو تأثر، فنقتضي عدم صلاحية عضو الهيئة التأديبية للنظر في الدعوى حيث يجب عليه التتحي عن النظر بها⁽³⁾.

ومن ثم يعتبر الحياد من المبادئ الأساسية الجوهرية الواجب مراعاتها في المحاكمات التأديبية. وهذا يعني وجوب ضمان حياد من يحكم أو من يشترك في الحكم في الدعوى التأديبية حتى يتوفر للموظف المتهم والمحال الى المجلس التأديبي الاطمئنان إلى عدالة وتجرد الهيئة الحاكمة⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ منصور إبراهيم العتوم (2015) مدى سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه " دراسة تحليلية مقارنة، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، عمان، المجلد 42، العدد 1 ص 29

⁽²⁾ ياقوت ، محمد ماجد (1997) الطعن على الإجراءات التأديبية ، الإسكندرية ، مرجع سابق ص 81

⁽³⁾ الملاط، محمد جودت: المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، بيروت 1967 ص 275.

⁽⁴⁾ الخوري، يوسف سعدالله (2004) مجموعة القانون الإداري، الجزء السادس، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الثاني، الموظف العام، ص 442.

فلدى غياب الحياد عند تقرير مبدأ المسؤولية التأديبية للموظف العام، حيث لا فائدة من إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وسماع أوجه دفاعه ما لم تتصف هيئات التحقيق والمحاكمة بالحيادة والنزاهة الموضوعية. فعدم تقيد المحقق - سواءً في مرحلة التحقيق أو المحاكمة - بالحياد التام في أدائه لوظيفته، قد ينسف ويهدم كل الضمانات السابقة ويفرغها من مضمونها، ويجعلها مجرد مظاهر خارجية لا معنى حقيقي لها. ولكي يتحقق مبدأ الحياد بشكل سليم يجب عدم الجمع بين صفتي الخصم والحكم أو بين الاتهام والحكم بحيث يجب أن تقوم بالتحقيق والاتهام هيئة مستقلة عن سلطة الحكم وذلك ضماناً لحياد هذه السلطات.⁽¹⁾

وبالتالي فمقتضى الحياد في ممارسة إجراءات التحقيق تعني ألا يؤثر المحقق في إرادة المتهم بما يدفعه إلى قول ما لا يريد أن يقوله، أو أن يتدخل بأي صورة في إجابة المتهم فالقاعدة التي تحكم توجيه الأسئلة إلى المتهم أن تترك له الحرية التامة في أجابته، بحيث يكون قد قصد فعلاً بإرادته الكاملة أن يدلي بما ذكره، ولا يرجع ذلك إلى سبب آخر⁽²⁾.

ولأن الموظف المكلف بالتحقيق خاضع من الناحية الإدارية إلى السلطة التي تملك حق التأديب فمن السهل إذن أن تؤثر على حيده، فقد تتفق الإدارة مع المحقق للوصول إلى النتائج التي ترغب فيها وهذا ما يتنافى مع مبدأ الحياد لهذا كان من الأفضل أن تكون الجهة التي تسند إليها مهمة التحقيق مستقلة تماماً عن السلطة المختصة بالاتهام، كأن تسند إلى محافظ المحاكم الإدارية كما هو معمول به في مصر حيث إنه إلى جانب قيام السلطة الرئاسية بعملية التحقيق تقوم إلى جانبها أيضاً النيابة الإدارية بهذه العملية إذا طلبت منها السلطة الرئاسية ذلك "من تحليل

(1) شطناوي، علي خطار (2003) الوجيز في القانون الإداري، ط1، عمان، دار وائل، ص583

(2) أيوب بن منصور الجربوع، ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول الصادر

قضاء مجلس الدولة إلى أن المبدأ الذي يدعو إلى إعطاء الهيئات المكلفة بتوقيع العقوبات كافة ضمانات الاستقلال في الرأي وعدم التحيز يمكن اعتباره امتداداً طبيعياً لمبدأ حق الدفاع. ولم يسلم كثير من الفقه بهذا الاتجاه، وذلك لأن وسيلة الطعن القضائي للعيب في تشكيل الهيئات الاستشارية، تتميز عن وسيلة الطعن عند الإخلال بحق الدفاع. بالإضافة لوجود فارق بين إمكانية تحضير الدفاع وإعداده من جهة وإبداء هذا الدفاع أمام هيئة غير مختصة أو غير صالحة للتقدير بسبب عدم الحيادة من جهة ثانية، ولذلك يرى بعض المعارضين لهذا الاتجاه بأن ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي ليس إلا تعبيراً عن تكامل ضمانات الحيادة وحقوق الدفاع باعتبار أن قيمة كل منها مرتبطة بوجود الأخرى، لكن هذا التكامل والارتباط لا يعني انطواء الحيادة تحت معاني حقوق الدفاع⁽¹⁾.

فالمقصود بحياد القاضي ونزاهته هو ألا يميل عند نظره في نزاع معين إلى هذا الجانب من الخصوم أو ذاك، وأن عليه أن يطبق القواعد القانونية التي تحقق العدالة، وفقاً لمفهوم النظام القانوني الذي يفرض هذه القواعد. ولا يقتصر حياد القاضي على الخصوم فقط وإنما يجب أن يكون قبل موضوع النزاع ذاته، إذ يستلزم من القاضي أن يفصل فيه بروح موضوعية وبتجرد من غير أن يتأثر حكمه بمصلحة أو رأي سابق أو أي مؤثر آخر. ومسألة عدم الانحياز مسألة دقيقة تكفي بعض المظاهر لإثبات الإخلال بها، فمثلاً قول رئيس المحكمة في الجلسة "إن طريقة دفاع الظنين تشكل فضيحة أو أنها كاذبة أو دنيئة" يعد إخلالاً بمبدأ الحياد.

(1) خوين، حسن بشيت (1998) ضمانات المتهم في الدعوى الجزائية، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص25.

الفرع الثالث: موقف التشريع الأردني والمصري من هذا المبدأ:

تضمن نظام الخدمة المدني الأردني عدداً من النقاط التي تشكل بمجموعها مبدأ الحياد لدى اتخاذ القرار التأديبي وإضفاء المسؤولية التأديبية بحق الموظف العام دون النظر لدرجته الوظيفية أو صفته⁽¹⁾ ومن ذلك في المواد من 145-147⁽²⁾

- (1) نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته
- (2) المادة (145): أ-1- لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (1) إلى (6) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد استجوابه من أي جهة من الجهات المحددة في الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام، ويجوز بقرار من الوزير تشكيل لجنة، لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة بمن فيهم الرئيس، تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف قبل إصدار قرار بشأنها .
- 2- لا يجوز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل لجنة تحقيق وفقاً لأحكام البند (1) من هذه الفقرة للتحقيق في المخالفة التي ارتكبها هذا الموظف .
- ب- يراعي لدى إجراء التحقيق ما يلي :
- 1- اطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة، كما يسمح له بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق، ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني.
- 2- أن تكون إجراءات التحقيق موثقة ومثبتة في محاضر وموقعة من الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال .
- 3- مراعاة الموضوعية والحياد والنزاهة للوصول إلى الحقيقة.
- ج- يراعي عند تشكيل لجنة التحقيق المشار إليها في الفقرة (أ) من هذه المادة أن يكون رئيسها وأعضاؤها بدرجة أو براتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق أو مساوياً لهما، ويجوز عند الضرورة الاكتفاء بأن يكون رئيس اللجنة بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق .
- د- تقدم لجنة التحقيق تقريراً مفصلاً بما توصلت إليه من نتائج وتوصيات للجهة التي كلفتها بالتحقيق ولهذه الجهة اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً.
- يتضح لي أن المساءلة التأديبية تنظم وتضبط وفقاً لأصول محددة ومبينة فيلزم اتباع هذه الأصول دون الحياد عنها، وإلا ساد التجاوز على القانون والتغول في استخدام السلطة.
- المادة (146): 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 بموجب المادة (45) من هذا النظام يسميه رئيس ديوان التشريع والرأي .
- ب- يجتمع المجلس التأديبي بدعوة من رئيسه ، ويكون اجتماعه قانونياً بحضور جميع الأعضاء ويتخذ قراراته بأكثرية أصوات الحاضرين على الأقل على أن يبين المخالف أسباب مخالفته خطياً ويلحقها بقرار الأكثرية .

وأما قانون الخدمة المصري رقم 81 لسنة 2016 فنص لدى ذكر مبادئ الإحالة إلى التحقيق وإجراءاته⁽¹⁾ وذلك في المواد من 151- 154.⁽²⁾

ج- لرئيس المجلس التأديبي تسمية أحد موظفي وزارة العدل أميناً لسر المجلس يتولى إعداد جدول أعماله ومحاضر اجتماعاته والتبليغ وتوثيق القرارات وأي أعمال أخرى يكلفه بها رئيس المجلس التأديبي .

د-1- يطبق على كل من رئيس وأعضاء المجلس التأديبي أحكام رد القضاة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المعمول به وفي هذه الحالة يحل مكان أي منهم من يسميه رئيس الوزراء من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا بناءً على طلب من وزير العدل .2- يقدم طلب الرد إلى وزير العدل .

هـ- يختص المجلس التأديبي بالنظر في المخالفة السلوكية التي يرتكبها الموظف وفقاً للصلاحيات المخولة له بمقتضى أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة، وله إيقاع أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة (141) من هذا النظام وذلك حسب تقديره للعقوبة المناسبة للمخالفة التي ارتكبها الموظف.

المادة (147): أ- تحال الدعوى التأديبية بحق الموظف إلى المجلس التأديبي بقرار من الوزير مرفقة بما يلي :

1- لائحة تتضمن وقائع وتفصيل المخالفة أو المخالفات السلوكية المسندة للموظف .

2- محضر التحقيق الذي أجري حول تلك المخالفة أو المخالفات .

3- البيانات الخطية أو المادية في الدعوى .

4- أي وثائق أخرى يرى الوزير تقديمها للمجلس التأديبي .

ب- تقدم الأوراق المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة على خمس نسخ على أن يتولى أمين سر المجلس التأديبي خلال مدة لا تزيد على أسبوعين من تاريخ تسلمها تزويد كل عضو بنسخة من هذه الأوراق ودعوة الموظف بالطريقة التي يراها مناسبة لتسلم نسخته وتبليغه بموعد الجلسة

⁽¹⁾ اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 قرار مجلس الوزراء 1216 لسنة 2017 بإصدار الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016 الجريدة الرسمية العدد 21 مكرر بتاريخ 27 / 5 / 2017

⁽²⁾ المادة 151 يحال الموظف إلى التحقيق فيما نسب إليه من مخالفات، وذلك بموافقة أحد رؤسائه الإداريين ممن لا يقل مستواه الوظيفي عن مدير عام.

المادة 152 يتعين قبل البدء في التحقيق مع الموظف إعلانه كتابة على نحو يتحقق به علمه بقرار الإحالة للتحقيق من خلال أمر استدعاء يشتمل على البيانات الآتية: - اسمه رباعياً- الرقم القومي- اسم الوظيفة التي يشغلها- موضوع المخالفة المنسوبة إليه- السلطة التي قررت إحالته إلى التحقيق وتاريخ القرار-موعد بدء التحقيق ومكانه، على ألا تتجاوز الفترة الزمنية لبدء التحقيق عشرة أيام من تاريخ تسلم قرار الإحالة إلى التحقيق.

المادة 153 إذا امتنع الموظف المحال إلى التحقيق عن الحضور رغم إعلانه كتابة يتم إعادة إعلانه خلال ثلاثة أيام عمل بالموعد الجديد، فإذا تخلف عن الحضور تسير جهة التحقيق في استكمال التحقيق، وينطبق ذات الحكم في حالة رفض الموظف تسلم أمر الاستدعاء ويتأثر على أمر الاستدعاء بذلك ويودع ضمن أوراق التحقيق.

المادة 154 للمحقق في سبيل أداء مهمته اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان سلامة التحقيق وله على الأخص ما يأتي:

1- الاطلاع على السجلات والأوراق وإثبات ذلك في المحضر والتأشير على كل ورقة يطلع عليها، وإثبات تاريخ الاطلاع، وللمحقق ختم الأوراق والسجلات وأية وثائق أخرى يستلزم التحقيق التحفظ عليها.

2- طلب صور أية أوراق لا يستلزم التحقيق التحفظ على أصولها أو تدعو المصلحة العامة عدم إرفاقها.

3- طلب رأي أو شهادة أحد شاغلي الوظائف القيادية، على أن يكون طلب الرأي أو الشهادة والرد عليهما كتابياً.

وقد تشدد القضاء الإداري في الحيطة الواجب توافرها في المحقق، بحيث لا تقل عن القدر المتطلب في القاضي، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية: "أن التجرد الواجب توافره في المحقق بحكم الأصول المنتسبة إلى القواعد العليا للعدالة لا ينبغي أن يدون عن القدر المتطلب في القاضي، لأن الحكم في المجال العقابي إنما يستند إلى أمانة المحقق واستقلاله ونزاهته وحيده، كما يستند إلى أمانة القاضي ونزاهته وحيده سواء بسواء من أجل ذلك فإن ذات القواعد والضمانات الأساسية الواجب توافرها في شأن صلاحية القاضي للفصل في الدعوى، هي الواجب توافرها أيضاً في شأن صلاحية المحقق الذي يتولى إجراء التحقيق، فإذا أغفل المحقق الالتزام بذلك يكون قد فقد صفة جوهرية يترتب على فقدانها عدم صلاحيته لمباشرة التحقيق، فإذا ما باشر المحقق التحقيق رغم ذلك كان التحقيق باطلاً بقوة القانون بطلاناً من النظام العام لعدم صلاحية المحقق.⁽¹⁾

المطلب الثاني

وسائل ضمان الحياد وحق المتهم في الدفاع

لدى استقراء ماكتب من ضمانات لحياد التحقيق الإداري وتقرير المسؤولية التأديبية للموظف العام وحتى يحقق التحقيق الإداري أفضل النتائج وصولاً إلى الحقيقة، لا بد أن تتوفر ضمانات في المحقق تتمثل في: عدم الجمع بين سلطة التحقيق، وسلطة توقيع العقوبة، والتجرد من الميول الشخصية:

(1) الطعن رقم 2004/13788، تاريخ 2004/12/18، ياقوت، محمد ماجد (2007) أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دارالجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط3، ص107

الفرع الأول: عدم الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة توقيع الجزاء:

تقتضي اعتبارات تحقيق العدالة أن لا تتولى سلطة التحقيق سلطة الحكم على الموظف المحال إليها، وإذا كانت الحيدة تتحقق بصورة مطلقة في النظام القضائي للتأديب على اعتبار أن توقيع الجزاء يكون من قبل المحكمة التأديبية، كما هو الحال في المادة (18) من القانون (117) لسنة 1958 بإنشاء النيابة الإدارية والمحكمة التأديبية في مصر، حيث تختص تلك المحكمة بمحاكمة الموظفين المعينين على وظائف دائمة في المخالفة المالية والإدارية، إلا أن الحيدة لا يمكن تنظيمها بصورة كاملة في الأنظمة ذات الطابع الرئاسي في التأديب.⁽¹⁾

ويذهب رأي إلى أنه في حالة تولي الرئيس الإداري بنفسه سلطة التحقيق وتوقيع الجزاء فإن ذلك يعتبر إخلالاً بمبدأ واضح وأصل قانوني مستقر هو عدم جواز الجمع بين سلطة الاتهام والإدانة، ومن ثم يكون لازماً في مثل هذه الحالة أن يترك ذلك الرئيس لغيره إحدى السلطتين، وإلا لا كان قراره في هذا التحقيق معيباً بعدم الصلاحية.

بينما يذهب رأي آخر أنه من الناحية القانونية المجردة لا يوجد سبب يحول بين الرئيس الإداري المختص وبين مباشرة التحقيق بنفسه، إذا ما رأى وجهاً لذلك وأن هذا إذا تم لا يفقده الصلاحية لممارسة الاختصاص التأديبي وتوقيع الجزاء، ولكن مقتضيات الملائمة في الظروف⁽²⁾، والمشرع الأردني نص صراحةً في المادة 2/أ/140 من نظام الخدمة المدنية على أنه: "لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها".

(1) عياش، أمجد (2007) ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير جامعة النجاح، ص34

(2) محمود، علاء إبراهيم (2010) مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء،

العراق، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني السابع، ص175

الفرع الثاني : التجرد من الميول الشخصية:

إن أحكام أنظمة التأديب تجمع على ضرورة أن تتم إجراءات التأديب بروح موضوعية، حيث يتعارض مع الموضوعية وجود صلة قرابة أو نسب أو مصالح شخصية لمن يملك سلطة التحقيق أو الحكم في القضايا التأديبية، ومن هنا كل شخص تتوافر في حقه مسوغات مشروعة للشك في حيده يفقد من الناحية القانونية كل صفة وكل سلطة للبت في موضوع التأديب، وبناءً عليه يكون لازماً أن يقوم بالتحقيق موظف مختص بالتحقيق تتوافر فيه عناصر الحيطة والنزاهة والموضوعية⁽¹⁾

تجدر الإشارة إلى أنه طبقاً للمادة (2/أ/140) من نظام الخدمة المدنية الأردني يتعين التجرد من قبل رؤساء وأعضاء لجان التحقيق أو المجلس التأديبي المشكل أي منهما بمقتضى أحكام النظام من أي اعتبارات شخصية أو التنحي في الحالات التي يوجد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق أو إيقاع العقوبة، كما لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها، وقد أكدت المادة (145/ب/3) على ضرورة مراعاة الحيطة والنزاهة والموضوعية للوصول إلى الحقيقة.

وقد تم تكريس هذا المبدأ خلال إجراءات المحاكمة التأديبية طبقاً للفقرة (د) من المادة (146) من نظام الخدمة المدنية الأردني إذ يطبق على كل من رئيس وأعضاء المجلس التأديبي أحكام رد القضاة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المعمول به، وفي هذه الحالة يحل مكان أي من هم من يسميه رئيس الوزراء من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا بناءً على طلب من وزير العدل.

ولا شك أن كل ذلك يعكس أهمية الحيطة في نطاق التأديب على اعتبار أنها من أهم الضمانات، وتأسيساً على أهمية ما تقدم تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية: "إن استظهار وجه

(1) الظاهر، خالد خليل (2006). أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة، ص 227

الحقيقة في أمر اتهام موجه إلى إنسان لا يتسنى إلا لمن تجرد من أية ميول شخصية إزاء من يجري التحقيق معهم، سواء كانت هذه الميول لجانبهم، أو كانت في مواجهتهم، إذ إن هذا التجرد هو الذي يحقق الحيادة والنزاهة والموضوعية التي تقود مسار التحقيق في مجرى غايته الحق والحقيقة، والصالح العام الذي لا يتحقق إلا إذا ثبت لكل من يمثل للتحقيق من أنه تجرد لوجه الحق والعدل والقانون في حماية ضمير يحكم سلوك المحقق بأن يكون موجهاً في اتجاه استظهار الحقيقة أياً كان موقعها، لا يبتغي لها وجهة يرضاها سوى مرضاة الله ملتزماً بتطبيق محايد وموضوعي للقانون.⁽¹⁾

وقضت المحكمة الإدارية (المحكمة الإدارية العليا سابقاً) في حكم آخر يؤكد على ضمانات الحيادة بقولها: "إن المشرع أوجب مباشرة التحقيق مع عضو هيئة التدريس بالجامعة بمعرفة أحد أعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق التابعة للجامعة ذاتها، وإنه عند عدم وجود كلية للحقوق في الجامعة يكلف رئيس الجامعة أحد أعضاء هيئة التدريس في أحد كليات الحقوق التي يختارها، ويجب أن لا تقل درجة المحقق عن درجة من يجري التحقيق معه، وبالتالي فإنه لا يجوز أن يتولى التحقيق مع عضوية التدريس بالجامعة المستشار القانوني لرئيس الجامعة، وذلك ضماناً للحيادة في التحقيق، وعدم التأثير عليه حتى لو كان المستشار لرئيس الجامعة عضو في هيئة التدريس في كلية الحقوق، فإنه عندئذ يكون غير صالح لإجراء التحقيق الذي ينتهي بالإحالة إلى مجلس التأديب لذات الأسباب السابقة، وأنه يترتب على مخالفة ذلك بطلان التحقيق وبطلان القرار التأديبي الصادر بناءً عليه، ولا يجوز تصحيح هذا البطلان بأي إجراء آخر تصدره سلطة أخرى ذلك أن

⁽¹⁾الطعن رقم 3285 لسنة 33 ق، جلسة 1989/5/13، أحكام المحكمة الإدارية العليا في تأديب الموظف العام حتى عام 1992، ياقوت، محمد ماجد (2012) شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط3 ص167

القاعدة السابقة من القواعد الآمرة التي لا يجوز الخروج عليها، فضلاً أن الأحكام الخاصة بالتأديب

يجب تفسيرها تفسيراً ضيقاً، وبالتالي لا يجوز التوسع فيها أو القياس عليها".⁽¹⁾

وقضت المحكمة الإدارية (محكمة العدل العليا الأردنية سابقاً): "أن هناك قاعدة مستقرة

في الضمير تملئها العدالة المثلى، ولا تحتاج إلى نص يقررها وهي أن من يجلس مجلس أو حكم

يجب ألا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم حتى تصفو نفسه من كل ما يستشف منه رأي في المتهم

بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدماً بين يديه فيزعزع ثقته فيه أو يقضي على اطمئنانه إليه".⁽²⁾

وقضت أيضاً: "بأن الفقه والقضاء قد استقرا على أن يتم التحقيق في المحاكمات التأديبية

في حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية التي يقوم عليها التحقيق وحكمته، بأن

تتوافر فيه ضمانات السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة، وأن تكفل به حماية حق الدفاع

تحقيقاً للعدالة".⁽³⁾

حق التنحي: والذي يعني طلب أحد أعضاء المجلس التأديبي تنحيته عن الاشتراك في

عضوية المجلس التأديبي الذي ينظر المخالفة، وذلك لأسباب يشعر معها بالحرَج إذا ما اشترك في

عضوية هذا المجلس ولم يحدد المشرع الأردني الحالات التي يمكن فيها لعضو المجلس التأديبي

التنحي أو إعفائه عن المشاركة في المحاكمة التأديبية، ويعود ذلك لمحض إرادة ورغبة العضو ذاته

بحسب الظروف التي يتواجد فيها وما إذا كانت هذه الظروف تسمح له بالمشاركة في هذه المحاكمة

أو لا.⁽⁴⁾

⁽¹⁾الظعن رقم (4346) لسنة (39) ق، جلسة 1996/12/23. البهي، سمير يوسف، (2000) قواعد المسؤولية التأديبية

في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، ص 169

⁽²⁾عدل عليا رقم (99/396) تاريخ 2000/5/13، منشورات القسطاس القانوني.

⁽³⁾عدل عليا رقم (2000/136) تاريخ 2001/2/23، منشورات القسطاس القانوني.

⁽⁴⁾كنعان(2010) أثر الحكم الجزائي في المسؤولية التأديبية للموظف العام السعيد للنشر والتوزيع، عمان ط1ص206

إلا أننا لاحظنا أن أغلب من تناول موضوع الحيادة يرون أن هذا المبدأ لا يتحقق إلا بتوافر شرطين أساسيين هما: (1)

الفصل بين سلطتي التحقيق والحكم في الدعوى التأديبية : فلا بد من الفصل بين سلطة التحقيق والحكم وإلا فإن نتيجة التحقيق ستكون معلومة سلف.

تجرد المحقق من أي اعتبارات شخصية أو وظيفية قد تؤثر في حياده: وهو من أهم الضمانات أن الضمانات المكفولة تلتزم هذه السلطة في معرض قيامها بصلاحياتها التحقيقية بالحياد التام والتجرد من أي اعتبارات شخصية أو وظيفية بل يجب أن يحرص المحقق أشد الحرص في معرض إجراء التحقيق بأن الموظف المحقق بأنه طرف محايد في القضية دون محاباة لسلطته الرئاسية، وهو ما يسبغ على التحقيق صفة الموضوعية والحيادية المطلقة التي تطالبها النظام في إجراء كافة التحقيقات التأديبية. ونحن نرى، في هذا السياق، أن على السلطة الرئاسية أن تراعي تحقيق وتفعيل الضمانات المكفولة قانوناً لكل من يوضع موضع الاتهام والمساءلة، حتى لو كفل النظام للموظف المتهم الحق في الطعن بالقرارات الصادرة بالعقوبة أمام القضاء الإداري ، كذا الحال إذا ما كان المحقق على خلاف وخصومة سابقة مع المتهم لأي أمر من الأمور، فإن ضمانته الحيادة توجب عليه ألا يؤثر في إرادة المتهم ليدفعه إلى قول ما لا يريد قوله، أو أن يتدخل بأي شكل من الأشكال في إجابة المتهم، كما يجب على المحقق ألا يعرض المتهم لأي ضغط أو إكراه أثناء التحقيق. ويترتب على ارتكاب المحقق لأي من هذه المحظورات انتفاء حيده في ممارسة التحقيق وبالتالي عدم مشروعية ما يسفر عنه هذا التحقيق من أدلة تدين المتهم.(2)

(1) كنعان(2010) المصدر السابق ص206

(2) المصدر السابق ص208

حق الدفاع: يعد مبدأ حق الدفاع من الضمانات المقررة للموظف والذي يتمثل بضرورة إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من أفعال وإفاساح المجال أمامه لتقديم دفوعه واعتراضاته إما شفويًا أو كتابيًا وذلك لدحض ما هو منسوب إليه وتقديم دليل براءته، ويعد حق الدفاع أيضاً من الضمانات الأساسية التي يلجأ إليها الموظفون للحد من السلطات الرئاسية المطلقة وخشية التعسف في استعمال الحق التأديبي في مواجهتهم⁽¹⁾.

وتعود أهمية كفالة حق الدفاع في الإجراءات التأديبية السابقة على المحاكمة، كون تلك الإجراءات يغلب عليها الطابع الإداري وهيمنة الإدارة على تلك الإجراءات وهو ما يفتح الباب واسعاً لاحتمالات التعسف وإساءة استعمال السلطة، وعلى هذا النحو تبدو الحاجة ملحة إلى كفالة حقوق الدفاع في تلك الإجراءات على اعتبار أن تلك الإجراءات مهمة في تقرير مسار الدعوى التأديبية وترك الموظف دون غطاء دفاعي في تلك المرحلة بحجة تمكينه من الدفاع في المراحل النهائية، وقد يتسبب بالإضرار بالموظف على اعتبار أن مرحلة المحاكمة قد تكون بعيدة واستمرار الإجراءات التأديبية وما تشكله من عبء نفسي على الموظف قد يسبب له مضاعفات سيئة في مركزه الوظيفي⁽²⁾.

وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني على هذا الحق صراحةً في المادة (145/أ/ب/1) بأنه: "يراعى لدى إجراء التحقيق ما يلي: 1- السماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة...".

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن: "حق الدفاع مكفول ولا يجوز توقيع جزاء على الموظف إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه، يتعين كقاعدة في التحقيقات، خاصة توفير

(1) العجارمة، نوفان العقيل (2007) سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة، عمان، ط1 ص87

(2) نخلة، موريس (2014) الوسيط في شرح قانون الموظفين، ج2، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط4، ص863

الضمانات التي تكفل للموظف الإحاطة بالاتهام الموجه إليه، وإبداء دفاعه وتقديم الأدلة وسماع الشهود، ويكون التحقيق باطلاً إذا ما خرج على الأصول العامة الواجبة الاتباع في آرائه، وخرج على طبيعة الموضوع المحايد والنزيه، ما دام فيه أي من تلك العيوب التي تشوبه وتشكل مساساً بحق الدفاع.⁽¹⁾

فمن حق الموظف المتهم في الاعتراض على اشتراك أحد الأشخاص المعينين في مجلس التأديب لمحاكمته لأسباب تتعلق بالحيدة والنزاهة.⁽²⁾ هذا وقد نص المشرع الأردني في: " يطبق بقوله ظل نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي على هذا الحق صراحة على كل من رئيس وأعضاء المجلس التأديبي أحكام رد القضاة المنصوص عليها⁽³⁾ في قانون أصول المحاكمات المعمول به في الأردن، وبالرجوع إلى أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية، نجد أنه قد أشار إلى الحالات التي يجوز فيها للمتهم رد أي عضو من أعضاء المجلس التأديبي بما⁴فيهم رئيس المجلس وهذه الحالات هي أ- إذا كان له أو لزوجه دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها أو إذا وجدت لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم أو مع زوجه بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي، ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه. ب- إذا كان لمطلقة التي له منها ولد أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب، خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجه، ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده ج- إذا كان أحد الخصوم يعمل عنده- إذا كان قد اعتاد مساكنة أحد الخصوم أو كان قد تلقى منه هدية قبيل رفع الدعوى أو بعده- إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح

⁽¹⁾ عدل عليا رقم 2010/380 ،تاريخ 2011/5/16 ،منشورات القسطاس القانوني.

⁽²⁾ كنعان، 2010م، ص206

⁽³⁾ المادة (146) فقرة (د) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي

⁽⁴⁾ المادة (34) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (24) لسنة 1988م.

معها عدم استطاعة الحكم بغير ميل. إذا توافرت إحدى هذه الحالات⁽¹⁾، جاز للموظف المتهم أن يرد أحد أعضاء المجلس التأديبي الذي سيتولى النظر في الدعوى التأديبية. ويقدم الموظف المتهم على أسبابه ووسائل إثباته إلى رئيس المجلس التأديبي، ويجب طلب الرد مشتملاً سبب الرد متولداً من حادثٍ تقديم طلب الرد قبل الدخول في المحاكمة، ما لم يكن طراً بعد الدخول في الدعوى أو المحاكمة، فيشترط عندئذ لقبول طلب الرد أن يقدم في أول جلسة تلي هذا الحادث⁽²⁾

فظهر لنا مدى ما للحياد من خصوصية في سلامة الجزاء التأديبي وفقاً للأصول القانونية ومساواة الموظفين في العمل العام أمام مظلة القانون، فهو وإن كان كذلك فلا بد أن يكون مشروعاً قانونياً وشخصياً وهو ماسيعالجه المبحث التالي.

(1) خليفة عبدالعزيز (2008) الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ص183.

(2) المادتان (136،137) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (24) لسنة 1988م.

المبحث الثاني

شرعية الجزاء التأديبي وشخصيته

تعتبر شرعية الجزاء التأديبية من أهم قواعد المسؤولية التأديبية ، لما في ذلك من سيادة القانون وأن الجزاء له أساس ، فيضع حداً للتجاوز على القانون والتغول فيه وهو ما سنبينه في مطلبين :الأول: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي والثاني: مبدأ شخصية العقوبة و تناسب الجزاء التأديبي:

المطلب الأول

مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

يقصد بمبدأ شرعية الجزاء التأديبي أنه يتمتع توقيع عقوبة لم تقرر تشريعياً على مرتكب المخالفة التأديبية بمعنى أنه يجب أن يكون الجزاء الذي يتم توقيعه على المخالف ضمن الجزاءات الواردة على سبيل الحصر بالقوانين واللوائح المعمول بها ، وهو ما يترتب عليه التزام السلطة التأديبية بالحدود التي وضعها المشرع للجزاء من حيث نوع الجزاء ومقداره.⁽¹⁾

ما يترتب على هذا المبدأ:⁽²⁾

يقضي هذا المبدأ ضرورة تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، بواسطة نصوص تشريعية أو تنظيمية تلتزم السلطة التأديبية باحترامها عند اختيارها للعقوبة الملائمة وذلك بالنظر إلى درجة خطورة الخطأ". " ويهدف هذا المبدأ إلى تأكيد التزام السلطات التأديبية فيما تصدره من قرارات بالقانون، بما يمثله ذلك من سياج لحماية حقوق وحرية الأفراد.

(1) شطناوي، علي خطار (2003) الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق ، ص 589

(2) العجارمة، نوفان العقيل (2007) سلطة تأديب الموظف العام، مصدر سابق ص 114

فلا يمكن إذن توقيع جزاءات إدارية إلا إذا كانت محددة قانوناً ، ذلك لأن مبدأ الشرعية يفرض على الإدارة قبل توقيعها لهذه الجزاءات ضرورة احترام القوانين والمبادئ العامة التي جاءت منظمة لها، والهدف من تقرير مبدأ شرعية العقوبة وضع نهاية لنظام التعسف في العقاب فجاءت العقوبات الواجبة فيه للتطبيق على سبيل الحصر فيلتزم بها القاضي في تطبيقها بشأن ما يعرض عليه من جرائم⁽¹⁾ .

وفي مصر⁽²⁾ تبنت التشريعات المتعاقبة النص على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية حيث يتم تحديد العقوبات التي يجوز للسلطة التأديبية رئاسية أو قضائية توقيعها ، مع التسليم للسلطة التأديبية بحريتها في اختيار العقوبة التأديبية التي يتم توقيعها من بين العقوبات المقررة قانوناً بشرط عدم قيام المشرع بربط المخالفة باحدى العقوبات . وهذا يعني عدم جواز قيام الجهة القائمة على أمر التأديب بتوقيع عقوبة ما لم يرد نص والا كان الجزاء باطلاً كما أن تطبيق المبدأ يحقق فائدة مزدوجة يحمي الأفراد من تعسف جهة الادارة ويضمن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد حيث نص القرار للمحكمة الادارية⁽³⁾ :

"إذا زاول العامل الأعمال التجارية فإنه بذلك يكون مرتكباً فعلاً محظوراً عليه يستأهل مساءلته تأديبياً ومجازاته غير أن اعتبار العمل الذي يزاوله العامل تجارياً أو العكس هو أمر لا يجوز أن يكون محلاً لاجتهاد أو تفسير الجهة الإدارية أو غيرها إذ أن العبرة في اعتبار العمل تجارياً هو ما يقضى به القانون ومن أن يتعين الرجوع إلى أحكام القانون لتحديد ما إذا كان العمل المنسوب إلى الطاعن عملاً تجارياً أو العكس - العمل المشار إليه لا يشترط فيه احترام التجارة

(1) بسيوني، عبد الرؤوف قاسم محمد، (2008) الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار الفكر الجامعي،

الإسكندرية، ط 1 ص 8-10

(2) الطعن رقم 603 لسنة 34 ق . جلسة 19 من نوفمبر سنة 2000 ص 109

(3) الطعن رقم 603 لسنة 34 ق . جلسة 19 من نوفمبر سنة 2000 ص 109

أي مزاولة الأعمال التجارية بصفة مستمرة ومنظمة بل أن مراد الخطر هو أن يزاول الموظف أو العامل ما يعد عملاً تجارياً في مفهوم القانون التجاري وهو ما يتميز بعنصر جوهري هو المضاربة أي السعي للحصول على ربح.

بناء على ذلك لايجوز للسلطة التأديبية مجازاة الموظف بالنقل مثلاً أو الحرمان من الأجازة العارضة أو الاعتيادية أو تأخير اقدميته لعدم وجود مثل هذه الجزاءات من بين العقوبات التي نص عليها القانون .

لا يقتصر هذا المبدأ على الزام الجهة التأديبية بنوع الجزاء الوارد في النص التشريعي وإنما يمتد الى المدة المقررة للعقوبة أي مدى هذه العقوبة فمثلاً عقوبة الخصم من الراتب حيث لا يجوز أن تتجاوز مدة الخصم 60 يوم في السنة على ألا يتجاوز مقدار الخصم ربع المرتب بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه ، كما يؤخذ في الاعتبار عدم جواز استبدال الجزاء الذي نص عليه المشرع بأخر أخف منه حتى ولو تم ذلك برضاء الموظف لأمرين⁽¹⁾:

1- لأن الموظف استمد مركزه من القوانين ولا يجوز الاتفاق على ما يخالف القانون .

2- لأن استبدال العقوبة الأشد بعقوبة أخف هو ابتداع لجزاء لم يقره المشرع وبالتالي يترتب

عليه بطلان القرار التأديبي .

الموقف التشريعي من هذا المبدأ: اكتفى المشرع ببيان قائمة العقوبات التي يجوز توقيعها

على الموظف المخطئ دون أن يحدد عقاب لكل مخالفة تأديبية. وذلك أمر طبيعي يتمشى مع عدم

إمكانية حصر المخالفات التأديبية الأمر الذي يجعل من المستحيل تحديد جزاء محدد لوقائع

يصعب بل يستحيل حصرها، ويقصد بمبدأ الشرعية أنه لا يجوز أن يوقع على الموظف جزاء لم

يرد به نص فيما يتعلق بوضعه الوظيفي، وإذا حدد المشرع جزاء معيناً لمخالفة بعينها فلا يجوز

⁽¹⁾الطعن رقم 603 لسنة 34 ق . جلسة 19 من نوفمبر سنة 2000 ص 109

إلا توقيع الجزاء المحدد للواقعة محل المخالفة، وإذا حدد النص التشريعي أو اللائحة حداً أدنى أو حداً أقصى للعقوبة عن واقعة معينة لا يجوز للسلطة التأديبية أن تتعدى الحد الأقصى المقرر كجزاء للمخالفة التأديبية المحددة .

ومن ثم فالقانون الواجب التطبيق على الجزاءات التأديبية هو القانون النافذ وقت ممارسة السلطة التأديبية اختصاصها التأديبي وذلك تطبيقاً لفكرة الأثر الفوري أو المباشر للقانون وقاعدة عدم رجعية الجزاء وقد قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر⁽¹⁾ في هذا الشأن " السلطة التأديبية المختصة وهي في سبيل مؤاخذة المتهم عما يثبت في حقه من اتهام، ينبغي أن تجازيه بإحدى العقوبات التأديبية التي حددها المشرع على سبيل الحصر، ولا يجوز لهذه السلطات سواء كانت رئاسية أم قضائية أن تضيف على إجراء وصف الجزاء مالم يكن هذا الإجراء موصوفاً صراحة بأنه عقوبة تأديبية بنص القانون وإلا كان القرار أو الحكم التأديبي مخالفاً للقانون⁽²⁾.

المطلب الثاني

مبدأ شخصية العقوبة و تناسب الجزاء التأديبي

ومن المبادئ التي تقوم عليها المسؤولية التأديبية مبدأ شخصية العقوبة وتناسب الجزاء

التأديبي، فما المقصود بهما وما هي التفاصيل القانونية لها؟

(1) الطعن رقم 2366 لسنة 44 ق جلسة 19 نوفمبر 2000 من ص 139 إلي ص 146

(2) الطعن رقم 2366 لسنة 44 ق جلسة 19 نوفمبر 2000 من ص 139 إلي ص 146

أولاً: شخصية العقوبة:

يقصد بمبدأ شخصية الجزاء التأديبي أن تقتصر مسؤولية الموظف على الإخلال بواجباته الوظيفية التي أنيط به القيام بها وخرج على مقتضياتها ، وعدم مسؤولية غيره عنها وعدم مسؤوليته عن أخطاء غيره وهذا المبدأ هو نتيجة حتمية لمبدأ شرعية العقوبة.⁽¹⁾

ثانياً: تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة:

إذا كان الأصل أن السلطة التأديبية تملك السلطة التأديبية في اختيار الجزاء التأديبي الذي يتناسب مع المخالفة التأديبية، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل مقيدة بمبدأ وجوب تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية.

تعريف تناسب الجزاء التأديبي:⁽²⁾

يقصد بمبدأ وجوب تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية تحقيق الموازنة بين كل من الجزاء التأديبي والمخالفة التأديبية بحيث لا يجازى الموظف إلا بجزاء يتناسب ويتوازن مع ماصدر عنه من مخالفات تأديبية، وذلك لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام وإضطراد وعدم التعسف في استعمال السلطة. ويعتبر هذا المبدأ هو الوجه المميز لحيدة وأمانة السلطة التأديبية الأمانة على الموازنة بين الجزاء والخطأ ومدى تفهمها لنوع ودرجة وجسامة المخالفة المرتكبة.

ويقصد بمبدأ التناسب⁽³⁾ أن العقوبة التأديبية وقسوتها يجب أن تتناسب مع جسامة المخالفة

بحيث يتحقق معيار التوازن بين مبدأي الضمان والفاعلية الذي يتأرجح بينهما النظام التأديبي.

(1) الشخيلي، عبد القادر (1983) النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ص251

(2) العتوم، منصور ابراهيم (١٩٨٤) المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، ط ١، مطبعة الشرق ومكتبتها عمان ص69

(3) الطماوي، سليمان(1996) القضاء الإداري - قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة ، ص 119

وأكدت المحكمة الإدارية (المحكمة الإدارية العليا سابقاً) على هذا المبدأ في قرار لها بقولها:

"السلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مشروعية هذه السلطة التقديرية رهن بأن لا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهر بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره وأن الهدف من التأديب- وهو تأمين انتظام سير المرافق العامة - لا يتأتى إذا انطوى الجزاء على القسوة الشديدة أو الإفراط المسرف في الشفق، فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة، ويتعارض مع الهدف الذي توخاه المشرع من التأديب ... وعليه فإذا كان الجزاء مشوباً بالغلو فيخرج من نطاق المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة محكمة العدل العليا".⁽¹⁾

فاتضح فيما سبق أن الجزاء التأديبي لا بد أن يكون مشروعاً قانوناً وله سند قانوني وأن يكون شخصياً للموظف المتجاوز للواجبات الوظيفية ، وهنا تكتمل الصورة للجزاء التأديبي إن بنيت على سبب ومبرر وهو ما سيوجب عنه المبحث التالي.

⁽¹⁾ عدل عليا رقم 1989/85 ،تاريخ 1989/3/16 ،منشورات القسطاس القانوني.

المبحث الثالث

تسبب القرار التأديبي

الجزاء التأديبي ليس جزافاً وليس سلوك انتقائي ، بل له سبب ومبرر وأساس من الواقع الذي هو تجاوز اساسيات الوظيفة العامة، وهو ماسيبيته هذا المبحث من خلال مطلبين اثنين: الأول: تسبب الجزاء ضماناً معاصرة للجزاء التأديبي، والثاني: العناصر الواجب توافرها في التسبب:

المطلب الأول

تسبب الجزاء ضماناً معاصرة للجزاء التأديبي

تعريف تسبب الجزاء التأديبي: يقصد بالتسبب في هذا المجال إيراد المبررات والمسوغات القانونية التي بني عليها قرار فرض العقوبة التأديبية.⁽¹⁾

فيجب ذكر السبب في صلب القرار الصادر بتوقيع الجزاء ذاته، وذلك ببيان العقوبة والمخالفة التي كانت سبباً لها. ويعتبر ذكر السبب في القرار الصادر بتوقيع الجزاء ضماناً للموظف لأنه ييسر الرقابة القضائية أو غيرها من أنواع الرقابة القرار الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي.

فيجب أن تكون العقوبة معللة بمعنى إعلان الدافع وراء اتخاذ إجراءات تأديبية، فيعتبر تعليق القرار الإداري من أهم ضمانات التأديب فهو العنصر القانوني أو الواقعي الذي يدفع بالإدارة لإصدار القرار التأديبي، فهو حالة واقعية وقانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين محل القرار ابتغاء تحقيق الصالح العام وهو هدف القرار، فسبب القرار التأديبي هو ثبوت مخالفة الموظف أو العامل بمرافق الدولة للواجبات الأخلاقية والوظيفية المفروضة عليه

(1) الحسيني، عمار (2014) دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مكتبة السنهوري، بغداد، ص22

ويكون تدخل الإدارة للمحافظة على كرامة الوظيفة أو القطاع الذي ينتمي إليه المتابع تأديبياً وبين للموظف ما إذا كانت الأخطاء التي وقع العقاب على أساسها قد تمت مواجهته بها، ومدى أخذ السلطة التأديبية بما أبداه من دفاع ومدى التزام هاته السلطة بالاعتبارات القانونية في توقيع العقاب.

وتتجلى أهمية التسبب بالنسبة للموظف الصادر بحقه العقوبة في تبصيره بحقيقة التهمة التي عوقب بشأنها وحدودها، أما عن أهميته بالنسبة للإدارة، فتتجلى في أن الأخيرة ستحاول قدر الإمكان أن تتأني في إصدارها لقراراتها وجعلها متناسبة مع ما يقترفه الموظف من مخالفات متى علمت أن المبررات التي ستبني عليها قرار العقوبة ستكون عرضة لاطلاع الموظف المعاقب أو حتى الغير أو وسائل الإعلام، مما يجعل من التسبب قيماً يحملها على توخي الدقة والحذر منعاً لوقوعها في الإحراج المتولد عن خطأها في تطبيق القانون، كما تتضح أهميته بالنسبة لرقابة القضاء الإداري في تمكين هذا القضاء من بسط رقابته على صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام ومنها مدى تناسب العقوبة المفروضة على الموظف مع ما اقترفه من مخالفة، ومن ثم تعديل العقوبة الصادرة بما يتلائم والمخالفة المرتكبة متى وجد القضاء انتفاء التناسب⁽¹⁾.

المطلب الثاني

العناصر الواجب توافرها في التسبب

صدور التسبب من السلطة المخولة بتوقيع العقاب: فالسلطة المخولة بتوقيع العقاب، يجب أن تقوم بذكر سبب العقوبة في صلب القرار التأديبي الصادر وبيان العقوبة الموقعة والمخالفة التي كان القرار التأديبي سبباً لها، وقد نص القانون على ذلك في الفقرة " 2 " من المادة (69) على

⁽¹⁾أمين، محمد سليم (2012) تسبب قرار فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الأول، السنة العاشرة، ص325

” يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً، ولا شك أن القرار التأديبي المسبب يضيء الطمأنينة في نفوس الموظفين كما تمكن الرقابة القضائية على الحكم بالجزاء وذلك تأييده إذا كانت الأسباب سليمة أو إلغائه إذا شاب الحكم عيب كخلوه من الأسباب أو نتيجة قصور فيها أو بينها وبين منطوقه.

أن يتضمن قرار الجزاء ما أسند إلى الموظف من تهمة بوضوح: حيث أن خلاصة التحقيق يجب أن يتضمنها قرار الجزاء بحيث تأتي معبرةً بوضوح عما سؤل فيه المتهم وخلاصة التحقيق والعقوبة، لأن من شأن ذلك الإخلال بالضمانات اللازمة للاطمئنان إلى صحة ما أسند إلى العامل من وقائع تستوجب بمجازاته وتعطيل لمهمة القضاء في تسليط رقابته على مدى صحة قرار الجزاء ومدى صلاحية تقرير الإدارة.

وقد عالج المشرع الأردني صراحةً موضوع التسبب في المادة (5/140) من نظام الخدمة المدنية بأن: "5- تسبب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية".

ولما كان تسبب القرار الإداري متعلقاً بشكل القرار التأديبي فإنه يأتي دائماً معاصراً ومتلازماً مع إصداره ، ذلك أن تسبب قرار التحقيق الإداري يعد إجراءً قانونياً سابقاً لفرض العقوبة التأديبية وبالتالي ففي رأي الباحث إن لتسبب التوصيات التي تقترحها اللجنة التحقيقية كما نص عليها القانون المذكور علاقة وطيدة بتسبب القرار ذاته الذي صدر بفرض العقوبة التأديبية، على اعتبار أن تسبب الأول يتعلق بالإجراءات التحقيقية التي تسبق صدور ذلك القرار، وهو إجراء مستقل عن قرار فرض العقوبة، بحيث يكشف عن تفاصيل الواقعة التي كانت سبباً للتأديب، ويساعد في التسبب الصحيح للقرار الأخير.

ولما كان تسبب القرار التأديبي يندرج في ركن الشكل فإن القرار تحكمه القواعد العامة التي تتحكم ببطلان الشكل في القرارات الإدارية بصفة عامة، والتي تقضي ببطلان القرار إذا كان ما تم إغفاله شكلاً جوهرياً، دون الشكليات الثانوية التي يبقى القرار بموجبها قائماً مرتباً لآثاره رغم تخلفها، ولما كان التسبب ضماناً مقررًا للموظف ومن شأن تخلفه الإخلال بضماناته تجاه الإدارة، فإنه يعد بذلك شكلاً جوهرياً يترتب تخلفه بطلان الحكم أو القرار التأديبي الذي خلا منه، ويمتد هذا البطلان ليشمل كل حكم أو قرار تأديبي شابه قصور في التسبب، الأمر الذي ينبني عليه أن المركز القانوني للتسبب تمثل إجراءً أو شكلاً واجب الاتباع، لذا فإنه يتوجب على السلطة التأديبية أخذه بعين الاعتبار، إذ لا يجوز لها إغفاله أو قصوره وإلا فإن قرارها يعد باطلاً بعبء مخالفة الشكل.⁽¹⁾

كما ذهب محكمة العدل العليا الأردنية إلى إلغاء القرار التأديبي المشكو منه لمخالفته للنظام وعدم مراعاة الشكل الذي رسمه المشرع بموجب نظام الخدمة المدنية لإصداره وهو التسبب، الأمر الذي يتعين معه إلغاؤه، وهو اتجاه قضائي صائب لأنه يؤكد على عناصر التسبب في القرارات الباطلة، بل يصبح ذلك أمراً قضائياً يبطل القرار بعبء عدم مراعاة الشكل بعبارة واضحة ومحددة.⁽²⁾

واستقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية السابقة على ضرورة تسبب الجزاء التأديبي، حيث قضت: "بأن الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا تطلب القانون ذلك، وفي هذه الحالة يتعين على الإدارة تسبب قراراتها وإلا كانت معيبة بعبء شكلي."⁽³⁾

وقد الغت المحكمة الإدارية العليا قراراً للمجلس التأديبي في أحد الجامعات المتضمن إيقاع عقوبة الإنذار النهائي بحق عضو هيئة تدريس في تلك الجامعة حيث وجهت الجامعة من خلال مجلسها التأديبي عقوبة الإنذار فتقدم بدعوى أمام المحكمة الإدارية للطعن بالقرار حيث قررت

(1) خليفة، عبد العزيز، ضمانات التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 101

(2) عدل عليا رقم 2008/597، تاريخ 2009/2/25، منشورات القسطاس القانوني.

(3) عدل عليا رقم 2011/19، تاريخ 2011/2/24، منشورات القسطاس القانوني.

المحكمة الغاء القرار لمخالفته للقانون. وتقدم المجلس التأديبي بطعن امام المحكمة الادارية العليا للطعن بقرار المحكمة الادارية حيث قررت المحكمة رد طعنهم وتأييد حكم المحكمة الادارية والغاء عقوبة الانذار النهائي بحق الدكتور وعلى ذلك فقد ألغت المحكمة الإدارية العليا قرار مجلس تأديبي حينما خلا من التسبب حيث اعتبرته عاريا من السند القانوني. وعليه نجد أن المشرع الأردني أوجب على السلطة التأديبية تسبب قرارها التأديبي وفقا لما نص عليه بمقتضى المادة (140/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 وتعديلاته، الأمر الذي ينبني عليه أن المركز القانوني للتسبب يتمثل بأنه إجراء أو شكل واجب الإلتباع؛ لذا فإنه يتوجب على السلطة التأديبية أخذه بعين الاعتبار، إذ لا يجوز لها إغفاله أو قصوره وإلا فإن قرارها يطاله عيب مخالفة الشكل وإجراءات إصداره؛ الأمر الذي يؤسس عليه بطلان القرار، كون مصدر الإلتزام بالتسبب هو نصوص قانونية. لذا فإن الأثر الذي يترتب على خلو القرار التأديبي من أي عنصر من عناصر التسبب يؤدي إلى بطلانه؛ ذلك أن التسبب يعد شكلا يتوجب توافره بالقرار التأديبي. ومن ذلك ما ذهب إليه محكم العدل الأردنية بإلغاء القرار التأديبي المشكو منه باطلاً لمخالفته للنظام وعدم مراعاة الشكل الذي رسمه المشرع بموجب نظام الخدمة المدنية لإصداره وهو التسبب، الأمر الذي يتعين معه إلغاؤه، حيث جاء نص القرار⁽¹⁾.

خلصنا فيما سبق إلى قواعد وأساسيات المسؤولية للجزاء التأديبي ، فهل يكفي ذلك دون وجود ضمانات ، وهنا يتبادر لنا السؤال الذي يبحث عنه العديد من الموظفين الموميين في الدولة: ماهي ضمانات سلامة المسؤولية التأديبية؟ وهو ماسيبحثه الفصل التالي.

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2008/597 (هيئة خماسية) تاريخ 2009/2/25 منشورات مركز عدالة.

الفصل الرابع

ضمانات سلامة المسؤولية التأديبية في الأردن ومصر

تعتبر ضمانات سلامة المسؤولية التأديبية من أهم مرتكزات بناء جهاز إداري قوي وفاعل، بحيث يطمئن الموظف العام أنه لن يبخس حقه ولن يتغول في قرار إداري ، وبالتالي يتسلح بها الموظف العام وهو يواجه المساءلة التأديبية ، فهو إن تم تجاوز القانون التأديبي فهو حينئذ يمكنه إعادة الأمور إلى وضعها القانوني ، وموضوع ضمانات سلامة المسؤولية التأديبية سنتناوله في هذا الفصل من خلال عدة مباحث الأول: التظلم الإداري، والثاني:التظلم القضائي والثالث: رقابة القضاء على قرارات تأديب الموظف العام.

المبحث الأول

التظلم الإداري

شعور الموظف العام بأن الجزاء التأديبي له ليس نهاية المطاف له وأن مقاليد أموره الإدارية بيد من هو في موقع صناعة القرار الإداري والتأديبي، وأن بإمكانه إعتراضه وتظلمه على الجزاء التأديبي، فهو ضمانة تريح نفسية الموظف العام وتخفف عنه العجز أمام أي تأديب يراه مجحف بحقه، وهو ما سيعالجه هذا المبحث.

المطلب الأول

تعريف التظلم الإداري

عرف التظلم الإداري بأنه طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لاعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته القانون.⁽¹⁾

وعرف التظلم ان يصدر قرار معين، فيقدم أحد الافراد ممن يمسه إلى الجهة التي أصدرته أو جهة رئاسية طالباً سحبه أو تعديله.⁽²⁾

كما وعرف "يصدر قرار إداري معيب، أو غير ملائم على الأقل، فيتقدم أحد الأفراد ممن يمسه الضرر إلى الجهة التي أصدرت القرار، أو إلى الجهة الرئاسية، طالباً سحبه، أو تعديله".⁽³⁾

(1) د. ماجد راغب الحلوة (1982) القضاء الاداري الاسكندرية. دار المطبوعات الجامعة ، ص 173.

(2) د. سليمان الطماوي (1986) القضاء الاداري، الكتاب الول، قضاء الالغاء ، القاهرة ، دار الفكر العربي، 622.

د. محسن خليل (1982) القضاء الاداري اللبناني ، بيروت، دار النهضة العربية، ص 273.

(3)(3) سليمان الطماوي: "القضاء الإداري". مصدر سابق، ص 533

وفي جانب من الفقه: "التظلم الذي يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الجهة الرئاسية طالباً تعديله، أو سحبه".⁽¹⁾

وعرف "عريضة يقدمها الفرد المواطن إلى الإدارة يشرح فيها حاله، طالباً منها رفع ظلامته واقعة به، والتصرف طبقاً لأحكام القانون".⁽²⁾

ويرى بعضهم أن المراد به أن: "يقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار في مواجهته التماساً إلى الإدارة بإعادة النظر في قرارها الذي أحدث أضراراً بمركزه القانوني، لكي تقوم بتعديله، أو سحبه، أو بعبارة أخرى هو عرض الفرد حالة على الإدارة طالباً منها إنصافه".⁽³⁾

ويرى آخرون أن التظلم الإداري هو: "التجاء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً لها من قرار إداري معيب، مستهدفاً إلغاؤه، أو تعديله، أو سحبه خلال المواعيد المقررة".⁽⁴⁾

وقد عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها إن التظلم يمتد ليشمل: "كل ما يفيد تمسك المتظلم بحقه، ومطالبته باقتضائه".⁽⁵⁾ وتقرر المحكمة أيضاً: "إن التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم، ورفع الظلم عنهم... وجهة الإدارة هي الخصم الشريف يتعين عليها أن تعيد الحق لأصحابه، دون أن تكبدهم مشقة القضاء، وإجراءاته، ويؤكد ذلك أن المشرع حرصاً منه على تخفيف العبء على العامل وتجنبه أعباء التقاضي، اشترط لقبول دعوى الإلغاء في بعض الأحوال أن يسبقها تظلم، لعل صاحب المصلحة يحقق طلباته دون طرح النزاع على

(1) د. عاطف محمود البنا (1998) الوسيط في القضاء الإداري". ط 2، القاهرة، ص 69

(2) ماجد راغب الحلو (1982) القضاء الإداري، مصدر سابق ص 175

(3) مصطفى كمال وصفي (1972) أصول إجراءات القضاء الإداري". مطبعة الأمانة- القاهرة ط 2 ص 170

(4) محمد خليفة الخيلي (2009) التظلم الإداري- دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة".

رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ص 24

(5) انظر حكمها في الطعن رقم 389 لسنة 8 ق جلسة 1965/6/27، أنظر نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني (1986)

الموسوعة الإدارية الحديثة، ط 1- عام 1986-1978، الدار العربية للموسوعات، قاعدة رقم 27 ج 15 ص 38-39

القضاء".⁽¹⁾ وهذا التوسع من المحكمة الإدارية العليا لمعنى التظلم توسع محمود حتى لا تهدر حقوق الموظفين بسبب التمسك بالشكلية الضيقة للتظلم، ونخلص إلى ما يلي:

أن التظلم الإداري يقدم إلى مصدر القرار نفسه وإلى الجهة الرئاسية بغية استصدار قرار أكثر اتفاقاً مع القانون، ويستوي أن يقدم التظلم الإداري إلى مصدر القرار نفسه (التظلم الولائي) قربها إلى رئيس مصدر القرار (التظلم الرئاسي) أو إلى لجنة إدارية حددها المشرع.

ويظهر لي أن التظلم الإداري يعد أداةً ووسيلةً لاكتشاف أوجه الخلل والقصور اللذين يعاني منها تنظيم الإدارة وإجراءات ومراحل إعداد القرارات وإصدارها فهي فرصة مناسبة لعملية لمعالجة العيوب الإدارية والإجرائية بصورة ستعكس إيجاباً على سير المرفق العام، كما أن حسم المنازعات إدارياً يحافظ دون شك على أسرار الإدارة فلا يسمح للمحامين أو القضاة بالإطلاع على هذه الأسرار فتبقى هذه الأسرار ضمن محيطها الطبيعي.⁽²⁾

كما أن إصدار الإدارة العامة لقرار معيب لا يعني حتماً أنها قد قصدت أن يكون كذلك حتى لو أن مصدر القرار أراد هذه النتيجة فإن القانون في معظم الأحوال قد أقام سلطة رئاسية تمتلك بتعديل قرارات المرؤوس وإلغاءها وعليه يمكن أن تقتنع الجهة التي قدم إليها التظلم بوجهة نظر الشخص وتتعترف بعدم مشروعية قرارها فتقوم بتصويب الوضع بما يلي مطالبة ومصالحة وبدء بفض النزاع بينهما ودياً وبهدوء وبلا مشاكل، وتقريباً مما سبق فإن تحقيق التظلم الإداري لنتائجه وغاياته المرجوة سينعكس بصورة إيجابية على علاقة الإدارة بالأفراد المتعاملين معها فتصبح علاقة ودية يسودها الإحترام المتبادل وتزداد ثقة الأفراد بالإدارة فلا شك في أن شعور الأفراد بأن الإدارة

⁽¹⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 680، السنة 31 ق، عام 1986، مجموعة المبادئ التي قررتها

المحكمة الإدارية العليا، س 31، ص 1

⁽²⁾ د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق ص 326

تعمل على احترام القانون ابتداءً وتعمل على تصويب الأوضاع المخالفة للقانون في حالة حدوثها

يبني جسور الثقة بينهما ويترك آثاراً إيجابية على فعالية وقبول أعمالها لدى الرأي العام.⁽¹⁾

وغني عن البيان أن التظلم الإداري باعتباره وسيلة ودية لفض المنازعات الإدارية يقلل من

عدد الطعون المقدمة إلى القضاء الإداري ويخفف بالتالي من العبء الملقى على كاهله فلن يصل

إلى القضاء الإداري إلا المنازعات التي لم يتوصل الطرفان إلى حلها بطريقة مرضية وهي في

العادة منازعات قليلة العدد وشائكة ودقيقة من الناحية الفنية مما يستوجب الفصل فيها من جهة

محايدة ومستقلة عن طريق النزاع، وبالتالي تقرير نظام التظلم الإداري هو إتاحة الفرصة للأفراد

لمراجعة الإدارة قبل اللجوء إلى وتعيد القضاء لحماية حقوقهم، ومصالحهم،⁽²⁾ وإفساح المجال كذلك

أمام الإدارة لكي تراجع نفسها والنظر فيما أصدرته من قرارات قد تكون جائرة في حق من صدرت

في مواجهته، بحيث يكون في إمكانها أن تسحب القرار، أو تعدله، إذا ما اقتنعت بصحة التظلم

المقدم إليها. وهكذا يسوى النزاع في مهده، بحيث لا يتطور الأمر إلى منازعة قضائية تطرح أمام

القضاء، وفي هذا توفير للجهد، والمال، والوقت، وتخفيف للعبء الواقع على كاهل القضاء الإداري

من ناحية. يضاف إلى ذلك أن الحكمة من التظلم قبل رفع الدعوى يتمشى مع اعتبارات الثقة في

الإدارة، بإعطائها الفرصة لإصلاح أخطائها بنفسها، مما يغني عن السير في المنازعة الإدارية،

ومباشرة الدعوى، ومن هنا يعد التظلم إجراءً مقررًا لصالح الإدارة والمتنازعين معها على حدٍ

سواء.⁽³⁾

⁽¹⁾ موسى مصطفى شحادة، (2004) مبدأ حق الإنسان في محاكمة عادلة في المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة الثامنة والعشرون ربيع الآخر 1425 هـ. يونيو 2004م، ص174

⁽²⁾ د. سليمان الطماوي مصدر سابق ص 615 ود. ماجد الحلو مصدر سابق ص (326)

⁽³⁾ محمد خيرى الوكيل (2008) التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ص10.

المطلب الثاني

إجراءات تقديم التظلم الإداري والتصرف فيه

من المبادئ المستقرة في نطاق القانون الإداري أن المصلحة العامة تتفوق على المصالح الخاصة، وعلى هذا الأساس تقوم الإدارة العامة، في معرض تسييرها للمرافق العامة، باتخاذ قرارات إدارية هي سبيلها لوضع المصلحة العامة في حيز التطبيق الفعلي.

وبناءً على ذلك فإن هذه القرارات تضع في الحسبان أولاً وأخيراً وجوب سير المرافق العامة بانتظام واطّراد، فضلاً على أن ضرورة استمرارية المرفق العام هي نقطة بالغة الأهمية. على أن ما تتخذه الإدارة العامة من قرارات قد يمس من قريب أو بعيد حقوق الأفراد أو يخالف مبدأ الشرعية وعلاجاً لهذا الأمر أوجد المشرع للمتضرر مسلكاً وجهه إليه، بادئ ذي بدء، اللجوء إليه قبل اللجوء إلى القضاء، وهو «التظلم الإداري» الذي بموجبه يطلب المتضرر من الجهة التي أصدرت القرار، أن تعدل عنه، فإن هي أبت ذلك يبق باب القضاء «المرجع الأصيل» مفتوحاً أمامه.⁽¹⁾

الفرع الأول: تحديد الإجراءات بحسب نوع التظلم: وبالتالي فلمعرفة إجراءات التظلم الإداري فالقاعدة العامة للتظلم الإداري هي أنه اختياري، أي إن لصاحب الشأن مطلق الحرية في اللجوء أو عدم اللجوء إليه، فله من حيث المبدأ أن يتظلم إلى الجهة الإدارية المختصة قبل رفع دعواه تجنباً لمشقة التقاضي وطول مدته. وبالتالي الأولى أن يلجأ أولاً إلى التظلم الإداري قبل أن يطرق باب القضاء. والتظلم الإداري هو عرض الفرد ظلامته على الإدارة متخذة القرار الإداري أو الجهة الرئاسية لها طالباً منها إنصافه عن طريق إعادة النظر في القرار الإداري الذي اتخذته ليعيب المشروعية. وينقسم التظلم إلى قسمين:

(1) مصطفى كمال وصفي (1978) "أصول إجراءات القضاء الإداري". ط 2 - مطبعة الأمانة - القاهرة ص 170

التظلم الوجوبي: أي الإلزامي الذي يوجب على الشخص المتضرر من القرار الإداري التقدم بتظلم إداري أمام الجهة الإدارية المختصة في المدة المحددة في القانون، وهي مدة /60/ يوماً، وذلك قبل رفع الدعوى أمام القضاء وهذا يكون في مجال دعاوى الإلغاء. وفي حال رفع الدعوى أمام القضاء مباشرة من دون تظلم إداري فإن الدعوى ترد شكلاً لأن التظلم في مثل هذه الدعوى يُعد إلزامياً.

التظلم الاختياري: يعني التظلم أمام الجهة الإدارية المختصة في مجال دعاوى القضاء الكامل قبل اللجوء إلى القضاء بشكل اختياري، وبالنتيجة يستطيع الفرد التظلم إن أراد، أو رفع الدعوى مباشرة أمام القضاء المختص، وهذا مرهون بإرادة الشخص صاحب العلاقة.⁽¹⁾

الفرع الثاني : شكل التظلم: لا يشترط في التظلم شكل خاص للكتابة، فلا يشترط لها شكل محدد، فمن الممكن التظلم بعريضة عادية أو بإنذار على يد محضر. إضافةً إلى أن البرقية المتضمنة بيان القرار المطعون فيه وأوجه الطعن الموجهة إليه تُعد تظماً يؤدي الغرض المطلوب. ولكن يتوجب على المتظلم أن يتظلم بإسمه الخاص مباشرة أو عن طريق نائب له الصفة القانونية في تقديمه، كالمحامي مثلاً، كما يشترط أيضاً أن ينصب التظلم على قرار معيّن، وبعبارة أخرى ألا يكون مجهولاً. فعدم الإشارة في عريضة التظلم إلى قرار معيّن يعني عدم وجود تظلم إداري بالمعنى القانوني الدقيق للكلمة.⁽²⁾

الفرع الثالث: نطاق التظلم: يعني التظلم أن هناك قراراً إدارياً معيّباً أو على الأقل غير ملائم في نظر الشخص المتضرر من هذا القرار. وهذا يستوجب أن ينصب التظلم على قرار إداري معيّن، وأن يكون قائماً على سبب يدل على ما ورد في موضوعه ويُمكن الإدارة المختصة من استقاء

⁽¹⁾ بسبوني، عبدالغني عبدالله (1983) ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة قضاء الإلغاء منشأة المعارف الإسكندرية، ص

⁽²⁾ نجيب خلف احمد ومحمد علي جواد (2013) القضاء الإداري مطبعة الغفران بغداد ط3 ص 146

عناصر المنازعة على نحو يُمكنها من فحصه. ويُلاحظ أن ميعاد الطعن بالقرار الإداري لا يبدأ في السريان إلا من تاريخ النشر إذا كان عاماً أو من تاريخ التبليغ إذا كان فردياً، بالإضافة إلى العلم اليقيني للمتظلم إذا ثبت بأنه كان على علم شامل بمحتويات القرار، لأن العلم اليقيني هنا يقوم مقام الإعلان لصاحب الشأن. وهذا يعني بأنه يتوجب على المتظلم أن يُضمّن تظلمه عبارات واضحة محددة لأسباب التي دعت به إلى التظلم من قرار إداري معيب معيّن، وإلا فإن للإدارة أن ترفض أي تظلم يتضمن عبارات عامة ولا ينصب على قرار معيّن لأنه يُنبئ بجهالة رافع التظلم ومن ثمّ يكون هذا التظلم غير منتج لآثاره القانونية، في النظام المصري القرارات التي يجب التظلم منها هي: القرارات النهائية الصادرة بالتعيين - القرارات النهائية الصادرة بالترقية - القرارات النهائية الصادرة بمنح العلاوة - القرارات النهائية الصادرة بالإحالة على المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي - القرارات الإدارية النهائية للسلطات التأديبية، عدا ما كان منها صادراً من مجالس تأديبية⁽¹⁾.

ومن الجدير بالذكر أنه يجب أن يتضمن التظلم إسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار المتظلم منه بالإضافة إلى الأسباب التي بُني عليها التظلم وتاريخ نشره وإعلانه إلى المتظلم وموضوع القرار المتظلم منه، ثم يرفق المتظلم جميع الوثائق التي تدعم وجهة نظره، ويرسل التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار لتبدي رأيها فيه. وقد اشترط القانون أن يكون قرار الإدارة الراضى للتظلم معللاً حتى يسهل على الطاعن والقضاء مراقبة مشروعية القرار ويكون ذلك في حدود /60/ يوماً من تاريخ تقديم التظلم. وفي حال عدم الرد في المدة المحددة قانوناً يعد هذا قراراً ضمناً

(1) المادة 12 من قانون مجلس الدولة المصري

بالرفض يحق بعده لصاحب الشأن أن يقدم دعوى يطالب فيها بإلغاء هذا القرار أمام القضاء الإداري.⁽¹⁾

الفرع الرابع : مدة التظلم: يجب أن يكون التظلم في ميعاد لاحق لصدور القرار المتظلم منه إذ لا جدوى من التظلم إذا كان قبل صدور القرار الإداري، بالإضافة إلى أنه لا يكفي إيداع التظلم في البريد لحساب المدة، إذ يحتسب الوقت من تاريخ قيد التظلم برقم متسلسل في سجل الإدارة الخاص، أما التأخير غير العادي سواءً أكان راجعاً إلى هيئة البريد أم إلى تراخي الإدارة في تسجيل التظلم في السجلات وعرضه فإنه يخضع لتقدير المحكمة. وعليه فإنه يجب أن يقدم التظلم في مدة السنتين يوماً. وبمرور هذه المدة من دون تظلم يستقر القرار الإداري، على عيوبه، ويكتسب حصانة نهائية، ولا يمكن إجبار الإدارة على إعادة النظر فيه. ومن الجدير بالذكر أن التظلم الأول هو الذي يعتد به فقط لأن المدة لا تقطع سوى مرة واحدة فقط حتى لا يتخذ أصحاب الشأن من تكرار التظلمات وسيلة لإطالة ميعاد رفع الدعوى. في حين أنه في مجال دعوى القضاء الكامل يعد التظلم اختيارياً يمكن لأصحاب الشأن التظلم أمام الإدارة التي أصدرت القرار أو اللجوء مباشرة إلى القضاء الإداري من دون التقيد بمدة السنتين يوماً المحددة في دعوى الإلغاء ويحق لهم التظلم من القرار المعيب ما لم يسقط هذا الحق أو يتقادم.⁽²⁾

الفرع الخامس: أثر التظلم: يترتب على تقديم التظلم إلى الإدارة المختصة قبل رفع الدعوى الآثار الآتية:

(1) زكي محمد النجار (1993) الوسائل غير القضائية لحسم المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية ص 32 .
 (2) زهدي (1989) القضاء الإداري في لبنان وفرنسا الناشر دار الثقافة بيروت ص 84 وبيوني ، عبد الغني عبد الله (1983) ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة قضاء الإلغاء منشأة المعارف الإسكندرية، ص 159 ومابعدا وأشارت المادة 2/24 من نظام مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972م إلى أن التظلم الاختياري يقطع ميعاد الدعوى.

1. اشتراط التظلم لقبول الدعوى إذا كان وجوبياً.
2. إثبات علم المدعي بالقرار المطعون فيه أو بالوقائع التي تقوم عليها الدعوى، كالفعل الضار الموجب للمسؤولية وفاعله.
3. إثبات تعدي الإدارة ومسلكتها حيال المتظلم بثتى وسائل الإثبات سواء مستندات كتابية أو إقرارات أو شهادة شهود أو أي قرينة تؤدي بمجموعها دور الدليل كالكيدية أو التكاليف بالمستحيل⁽¹⁾.

الفرع السادس: شروط التظلم الإداري : يجب ان يقدم التظلم الإداري ضد قرار قابل للتظلم :

يتوجب لكي يؤدي التظلم الإداري آثاره القانونية أن يقدم ضد قرار إداري قابل للتظلم منه وعليه لايجدي التظلم الإداري نفعاً في قطع ميعاد الطعن القضائي إذا اعتبر المشرع القرار الإداري الصادر قطعياً فالمشرع هو الذي يضيف الصفة القطعية أو النهائية على القرار الإداري فقد تكون إرادته صريحة وواضحة وهذا هو الوضع الغالب وقد تكون إرادته ضمنية ومن أمثلتها المادة(11) من نظام تأديب الطلبة في الجامعة الاردنية رقم (42) لسنة 1979 التي تنص على مايلي: تكون جميع القرارات التأديبية نهائية باستثناء العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (ط,ي,ك) من المادة (4) من هذا النظام اذ يحق للطالب أن يستأنف القرار فيها لمجلس العمداء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه القرار ولمجلس العمداء أن يصدق على العقوبة أو يعدلها أو يلغيها وعليه لا تكون القرارات التأديبية الصادرة بفرض الجزاءات التالية: التنبيه وإخراج الطالب من قاعة التدريس واستدعاء حرس الجامعة عند الضرورة لإخراجه وحرمان الطالب من حضور بعض محاضرات المساق الذي يخل الطالب بالنظام اثناء تدريسه أو حرمانه من جميع هذه المحاضرات لأن الحرمان لمدة محددة من الاستفادة من الخدمات التي يقدمها مرفق أو أكثر من المرافق

⁽¹⁾ رحيم ، كمال صلاح (2008) مبادئ القانون الإداري ، أكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة، مسقط، ص 129

الجامعية التي ترتكب فيها المخالفة أو الحرمان لمدة محدودة من ممارسة نشاط أو أكثر من الأنشطة الطلابية التي يرتكب فيها المخالفة والإنذار بدرجاته الثلاث الأول المزدوج والنهائي والتزامه بما لا يقل عن مثلي الشئ أو الأشياء التي تلفها الطالب وأخيراً عقوبة إلغاء التسجيل لمساق أو أكثر من مساقات الفصل التي تقع فيه المخالفة وتكون قابلة للتظلم منها أمام مجلس العمداء ومن أمثلتها الفقرة (أ) من المادة (56) من نظام الهيئة التدريسية في الجامعة الأردنية رقم (25) لسنة 1997 التي تنص على ما يلي: ((لا يحق لمن صدر ضده قرار من المجلس التأديبي الابتدائي بتوقيع أي من العقوبات المنصوص عليها في أي من الفقرات (د) و(هـ) و(و) و(ز) من المادة (46) من هذا النظام الطعن في القرار لدى المجلس التأديبي الاستئنافي خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه قرار المجلس التأديبي الابتدائي)). وعليه لا تكون القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس التأديبي الابتدائي بإيقاع العقوبات الواردة في الفقرة (أ.ب.ج) قابلة للاعتراض أمام المجلس التأديبي الاستئنافي وبناء عليه يتعين على الشخص أن يلجأ إلى القضاء الإداري مباشرة للطعن بالقرارات التي قرر المشروع استبعاد التظلم بشأنها، وبذا لا جدوى من تقديم تظلم إداري في هذه الحالة، إذ تستنفذ الجهة الإدارية مصدرة القرار صلاحياتها القانونية.⁽¹⁾

يجب أن يقدم التظلم الإداري بعد إصدار القرار: يجب أن يقدم التظلم الإداري بعد إصدار القرار الإداري حتى تمكن الإدارة من إعادة النظر في قرار صدر فعلاً واتضحت معالمه وعليه لا فائدة من تقديم تظلم إداري ضد قرار إداري وهو في مرحلة الإعدادية أو التحضيرية فلا يعد هذا الطلب تظلاً إدارياً بالمعنى القانوني ولا يترتب عليه بالتالي أي نتيجة من نتائج التظلم الإداري لأنه لا يمكن التظلم من قرار لم يصدر بعد، فتلك مراحل إعدادية وتمهيدية لإصدار القرار فليس من المنطق أن يطلب من الإدارة إعادة النظر في قرار لا يزال تحت نظرها ومحل بحثها كما أن أحد

(1) شطناوي ، علي خطار (2008) موسوعة القضاء الإداري دار الثقافة في عمان ج1ص 460

ليس له مصلحة في ذلك مادام القرار لم يولد بعد، ولا يجوز تقديم التظلم الإداري ضد حكم قضائي، فالقرارات الادارية وحدها هي القابلة للتظلم الإداري، وبذا لا يصح وقف ميعاد الطعن أو قطعه بتظلم إداري يقدم إلى الهيئة التي أصدرت قراراً قضائياً وعليه يستبعد من ميدان التظلم الإداري الإجراءات الإعدادية أو التمهيدية لإصدار القرارات الإدارية والقرارات القضائية ويستوي في هذا الشأن أن يكون التظلم إختيارياً أو إجبارياً فكلاهما لا يؤدي إلى قطع مواعيد الطعن أو وقفها.⁽¹⁾

يجب أن يقدم التظلم الإداري خلال ميعاد الطعن القضائي: يجب أن يقدم التظلم الإداري خلال ميعاد الطعن القضائي أي خلال المدة التي يجوز فيها تقديم دعوى الإلغاء أي في مدة ستين يوم من تاريخ نشر القرار أو تبليغه أو العلم اليقيني به وعلّة ذلك أن مضي ميعاد الطعن يسقط حق الشخص في مخاصمة القرار فيتحصن القرار رغم العيوب التي شابته فيستقر ويعامل معاملة القرارات السليمة اللهم أن يكون صادراً بناءً على غش من صاحب الشأن أو بناءً على صلاحية مقيدة أو كان القرار منعدماً فإذا كان تقديم التظلم الاداري بعد فوات ميعاد الطعن لا يؤدي إلى قطعه أو احيائه حتى لو أقدمت الإدارة على إعادة بحث الموضوع مجدداً فليس هناك ما يمنع الإدارة من أن ترد على المتظلم وأن تجيبه إلى طلباته وعليه لا تخرج نتيجة بحث هذا التظلم من إحدى نتيجتين هما: . أن تقرر الإدارة رفض هذا التظلم وبذا يعد هذا الرفض قراراً صريحاً في تأكيد القرار الأول ولا يفتح الميعاد مجدداً فقد قضت محكمة العدل العليا في هذا الشأن ((أن الشركة المستدعية سبق لها أن طلبت تسيير باص على خط فقررت سلطة الترخيص بتاريخ 1963/4/30 رفض طلبها فلم تطعن بهذا القرار وإنما قدمت طلباً آخر بتاريخ 1963/6/23 طلبت فيه للمرة الثانية منحها الترخيص غير أن سلطة الترخيص عادت وأصدرت قرارها المطعون فيه

(1) شطناوي، علي خطر، موسوعة القضاء الاداري، مصدر سابق، ج1، ص 461

برفض الطلب بداعي أنه سبق للشركة أن تقدمت بطلب مماثل وقد رفض طلبها وأنه بتاريخ 1963/4/30 احتفضت السلطة برأيها الأول بعدم منحها الترخيص.⁽¹⁾ وعليه فإن هذا القرار الثاني الجديد المطعون به ما هو إلا تأكيد للقرار الأول الصادر بتاريخ 1963/4/30 الذي انقضت مدة الطعن بالنسبة إليه فهو غير قابل للطعن وكان على الشركة المستدعية أن تطعن بالقرار ضمن مدة الطعن القانونية ((وثانيهما أن تقبل الإدارة التظلم الإداري وتستجيب لطلبات الشخص جزئياً فيعد ذلك قراراً جديداً قابلاً للطعن بذاته ضمن مهلة الطعن القضائي ودون أن يفسح المجال للطعن بالقرار السابق المنبرم.

وضوح التظلم الإداري ودقته وواقعيته: فإذا كان تقديم التظلم الإداري القاطع لميعاد الطعن القضائي لا يخضع لأي شروط شكلية إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك فيجب أن يكون هذا التظلم واضح المعنى والمدلول لهذا يجب أن تكون عبارات التظلم وصياغتها دقيقة وغير مبهمة في تحديد القرار والجهة الإدارية التي أصدرته ومقدم التظلم نفسه وطلباته والإدعاءات التي يستند إليها فإذا كانت القاعدة العامة هي عدم اشتراط إحتواء التظلم الإداري على أسباب قانونية فيجب أن يتضمن طلبات محددة تصلح أن تكون محلاً للقضاء بها فيما لو رفضت الإدارة الاستجابة إليها لهذا لا يعتبر الالتماس الذي قدمه صاحب الشأن لإعادة النظر براتبه التقاعدي وفق قضاء مجلس الدولة الفرنسي تظلاً إدارياً وبذا لا يحول هذا الإلتماس دون تقديم تظلم إداري آخر بسبب عدم قبوله وعليه أخطأت المحكمة الإدارية حينما قررت أنها⁽²⁾ أمام تظلمين إداريين كما لا يعد تظلاً

(1) شطناوي، علي خطار موسوعة القضاء الإداري مصدر سابق ج1ص 462

(2) شطناوي ، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري ، مصدر سابق ج1ص 462

إدارياً الطلب المقدم إلى الإدارة إذا اقتصر طلبات الشخص على بيان أسباب التأديبي أو طلب وقف تنفيذه لحين الإطلاع على الملف الوظيفي أو للاحتجاج على إصداره فقط.⁽¹⁾

يجب أن يكون التظلم الإداري مجدياً : يتعين لاعتبار التظلم الإداري قاطعاً لميعاد الطعن القضائي أن يكون مجدياً وعليه لا يعد الطلب المقدم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار تظلماً إدارياً إذا كانت هذه الجهة قد استنفذت ولايتها بمجرد إصداره فيفقد التظلم جدواه وفائدته إذا كانت الجهة التي أصدرته لا تملك سحبه أو تعديله أو الغاءه كما يعتبر التظلم الإداري غير مجد أيضاً إذا أعلنت الإدارة عن إرادتها سلفاً بأنها مصرة ومصممة على قرارها وأنها لن تبحث في التظلمات المقدمة أو تنظرها وعليه يتوجب على الشخص ان يسلك طريق الطعن القضائي ما لم يكن التظلم من القرار وجوبياً . وبذا يتعين تقديم هذا التظلم بقطع النظر عن نتيجته بهدف استيفاء أحد الشروط الشكلية اللازمة لقبول الدعوى.⁽²⁾

يجب تقديم التظلم الإداري إلى الجهة المختصة⁽³⁾: يتعين لكي يحقق التظلم الإداري آثاره القانونية في قطع الميعاد يجب أن يقدم إلى الجهة المختصة بنظر التظلم الإداري والبت فيه فيتوجب تقديم التظلم الإداري إلى مصدر القرار المتظلم منه أو رئيسه الإداري الأعلى فهما الهيئتان الإداريتان المختصتان بنظر التظلم والبت فيه وعليه لا يؤدي تقديم التظلم الإداري إلى جهة غير مختصة إلى قطع ميعاد الطعن كأن يقدم صاحب الشأن تظلمه إلى المحافظ ضد قرار صادر عن رئيس المجلس البلدي إذ أن المحافظ غير مختص قانوناً بنظر التظلم والبت فيه وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر ولبنان لكن القضاء الإداري يميل إلى التخفيف من حدة هذا

(1) رأفت فودة ، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء- دار النهضة العربية 1998 ص 167.

(2) الصروح ، مليكة ا (1983) سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء ، رسالة دكتوراة ، جامعة عين شمس ، مصر ، ص 38

(3) شطناوي، علي خاطر ، موسوعة القضاء الاداري، مصدر سابق، ج1، ص 463

الإجتهد ووطأته بهدف التسهيل والتيسير على الأفراد فيؤدي التظلم الرئاسي أو الولائي فتكون هذه الجهة ملزمة بتحويل الملف الى الجهة المختصة بنظره والبت فيه مادام أنهما تابعتان إلى جهة ادارية واحدة فالمحافظ وحاكم الاقليم ملزمان بتحويل التظلمات التي تقدم اليهما والتي تندرج ضمن دائرة اختصاصهم إلى الوزير المختص بنظرها والبت فيها كما يتحقق الالتزام بالتحويل أيضاً إذا كانت الجهة غير المختصة التي قدم إليها التظلم تشارك في نشاط الجهة المختصة حتى لو كانتا تابعتين إلى جهتين إداريتين مختلفتين.⁽¹⁾

وفي نظام الخدمة المدنية الأردني وفقاً لآخر تعديلاته فقد خصص فصلاً كاملاً للتظلم في

الفصل السابع عشر - التظلم⁽²⁾ من المادة 161 - 165⁽³⁾.

- (1) شطناوي ، علي خطار ، موسوعة القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ج1 ص 463
- (2) نظام الخدمة المدنية رقم (82) لعام 2013
- (3) المادة (161): يحق تطبيق مفهوم التظلم في الخدمة المدنية الغايات التالية :
- أ- تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والمساءلة وتكافؤ الفرص فيما يتعلق بحقوق الموظف.
- ب- فتح قنوات الإتصال بين الموظفين من جهة ومختلف مستويات الإدارة من جهة أخرى في الحالات التي تتطلب ذلك.
- ج- الحد من المخالفات والتجاوزات المتعلقة بحقوق الموظف أو واجباته والتزاماته وضوابط العمل والسلوك الوظيفي.
- د- اتخاذ الإجراءات وتطويرها بما يمنع من تكرار التجاوزات والمخالفات ويساهم في مكافحة الفساد .
- المادة (162): أ- على الموظف التأكد من صحة تظلمه أو معلوماته والإطلاع على الأنظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص قبل التقدم بالتظلم .
- ب- يحق للموظف التقدم بتظلم في أي من الحالات التالية:
- 1- وجود أي مسألة أو مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات إذا كانت تتعلق بطبيعة العمل في الدائرة أو لها علاقة بالموظف المتظلم وشؤونه والقرارات المتخذة بحقه .
- 2- صدور أي تصرف أو مخالفة من شأنه الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة وقواعد السلوك الوظيفي، أو الإخلال بمبادئ العدالة والنزاهة.
- 3- التعرض إلى أي ضغط أو إكراه أو طلب غير مشروع من أي موظف سواء كان رئيساً أو زميلاً أو مرؤوساً للتصرف بشكل غير قانوني أو القيام أو الامتناع عن القيام بإجراء معين من شأنه أن يشكل انتهاكاً لواجبات الموظف المتعلقة بالنزاهة والسرية .
- المادة (163): إذا اتضح أن التظلم غير مبني على معلومات صحيحة وأن وراءه قصداً كيدياً أو يهدف إلى الإساءة الشخصية للآخرين فيخضع صاحبه للمساءلة وتطبق بحقه الإجراءات التأديبية التي ينص عليها هذا النظام.
- المادة (164): أ- يشكل الوزير لجنة خاصة في الدائرة للنظر في التظلمات ويحدد في قرار تشكيلها مهامها وصلاحياتها.
- ب- يتم التحقق أو التحقيق في التظلم بإتباع إجراءات شفافة وموثقة، استناداً إلى البيانات والقرائن الموضوعية.

في مصر صدر قرار رئيس مجلس الدولة رقم 72 لسنة 1972م بتاريخ 12/4/1972م

بشأن إجراءات التظلم الوجوبي من القرارات الإدارية وطريقة الفصل فيها⁽¹⁾ ، وقد نص هذا القرار على

عدة بنود⁽²⁾

ج- ترفع اللجنة توصياتها للوزير في حال كان الأمين العام طرفاً في التظلم لاتخاذ القرار المناسب وللأمين العام في الحالات الأخرى ليتولى التنسيب بشأنها إلى الوزير لاتخاذ القرار المناسب .

د- يجب على الدائرة إعلام المتظلم خطياً بنتيجة تظلمه خلال المدة المحددة في المادة (165) من هذا النظام .
المادة (165): أ- مع مراعاة ما ورد في المادة (162) من هذا النظام ، يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام عمل من تاريخ وقوع الحالة أو تبليغه القرار موضوع التظلم ، ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه ويجوز تقديم طلب التظلم إلى الوزير ، إلا أنه يجوز تقديمه إلى الديوان إذا لم تتم إجابة التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه .

ب- يقوم الديوان بالتحقق أو التحقيق في التظلم المرفوع إليه إن اقتضت الضرورة ذلك

(1) قرار رئيس مجلس الدولة رقم 72 لسنة 1972م بتاريخ 12/4/1972م

(2) المادة 1 يكون التظلم من القرارات الإدارية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة 10 من القانون رقم 47 لسنة 1973م إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية بطلب يقدم إليها بكتاب موسى عليه مصحوب بعلم الوصول .

المادة 2 يجب أن يشتمل التظلم على البيانات التالية (أ) إسم المتظلم ووظيفته وعنوانه .

(ب) تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو في النشرة .

المصلحة أو تاريخ إعلان المتظلم (ج) موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بني عليها التظلم وترفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها .

المادة 3 تقوم الجهة الإدارية بتلقي التظلمات فور وصولها وقيدها برقم تسلسلي في سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمها أو ورودها ويسلم إلى المتظلم إيصال مبين فيه رقم التظلم وتاريخه تقديمه أو يرسل الإيصال إليه بطريق البريد بكتاب موسى عليه .

المادة 4 ترسل التظلمات فوراً وصولها إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار ، وعليها أن تبدي رأيها في التظلم وأن ترفق به الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع ويرسل إلى الجهة التي يناط بها فحص التظلم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه أو وروده .

المبحث الثاني

الطعن القضائي

ومن الضمانات التي منحها القانون الإداري للموظف العام الحق بالطعن القضائي والذي يعد ملتجأ الموظف العام عند شعوره بالظلم وأن الحكم التأديبي قد اعتراه الخلل، فماهي مفهومه وشرطه؟

المطلب الأول

الجهة المختصة بالنظر بالطعن القضائي

يعتبر حق التقاضي من الحقوق العامة التي يجب أن تعترف بها الدساتير للأفراد بصفة ويعتبر حق الطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب، ذلك عامة. لأن القضاء بما يتصف به من حيطة ونزاهة ومعرفة تخصصية في مسائل المنازعات من شأنه أن ينظر نظرة فاحصة عادلة إلى قرار الجزاء التأديبي الموقع، ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجوه عدم المشروعية التي قد تلحق بقرار الجزاء.⁽¹⁾

الجهة المختصة بنظر الطعن في الأردن: القرارات التأديبية في الأردن قد تصدر عن

السلطات التأديبية الرئاسية، وقد تصدر عن مجالس التأديب، إلا أن النظام التأديبي في الأردن يخلو من محاكم تأديبية حتى الآن. وإذا كان الإختصاص بنظر الطعون على القرارات التأديبية في مصر يختلف تبعاً لإختلاف الجهة مصدرة القرار - إدارية أم قضائية - ، فالأمر على غير ذلك في النظام التأديبي الأردني ، حيث تخضع كافة القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية والمجالس التأديبية للطعن أمام جهة قضائية واحدة هي المحكمة الإدارية. ففي ظل قانون المحكمة

(1) شريف أحمد الطباخ (2006) التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية ط1 ،دار الفكر

الإدارية رقم 12 لسنة 1992 كان الإختصاص بنظر الطعون على القرارات التأديبية منعقداً لمحكمة العدل العليا، حيث نصت المادة (9/أ) من القانون المذكور على أن "تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي : "1...2 ...3...4 طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية".⁽¹⁾

وقد أوضحت المحكمة الإدارية " أن عبارة (القرارات النهائية للسلطات التأديبية) تشمل كل قرار يكون تأديبياً في موضوعه سواء صدر من السلطة الرئاسية أو من مجالس التأديب بمعناها الخاص، لأن عبارة (السلطات التأديبية) هي من العموم والإتساع بحيث تشمل كل سلطة أنيط بها حق إتخاذ إجراء تأديبي مهما كان نوعه، ولأن السلطة الرئاسية هي في الأصل صاحبة الولاية في تأديب الموظفين إلا حيث يقيد بها القانون في هذا الشأن بإسناد تلك الولاية إلى مجلس التأديب الخاص".⁽²⁾

وقد بقيت محكمة العدل العليا صاحبة الإختصاص بنظر هذه الطعون⁽³⁾ حتى صدور قانون المحاكم الإدارية لسنة 2001، وبموجب هذا القانون تم إلغاء قانون محكمة العدل العليا وما طرأ عليه من تعديلات وتم إستحداث محكمة تسمى المحكمة الإدارية يكون مقرها في مدينة عمان ويرأسها قاض وتتعد المحكمة⁽⁴⁾ من هيئة أو أكثر تتألف كل منها من ثلاثة قضاة يرأسهم لا تقل درجته عن الخاصة القاضي الأقدم ووفقاً للمادة 9/أ/3 من قانون المحاكم الإدارية⁽⁵⁾ فقد بات

⁽¹⁾ تم نشر هذا القانون على الصفحة رقم 516 من عدد الجريدة الرسمية رقم 3813 الصادر بتاريخ 1992/3/25 ، وقد عدل

1

بالقانون رقم 2 لسنة 2000 المنشور على الصفحة 318 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4408 الصادر بتاريخ 2000/2/1.

⁽²⁾ عدل عليا رقم 55/45، مجلة نقابة المحامين ،صفحة 562، عدد 10 لسنة 1

⁽³⁾ المادة 39/أ من قانون المحاكم الإدارية

⁽⁴⁾ قانون المحكمة الإدارية الأردني المادة 3/أ من القانون.

⁽⁵⁾ قانون المحاكم الإدارية لسنة 2001

الإختصاص بنظر الطعون في قرارات السلطات التأديبية النهائية من إختصاص المحكمة الإدارية حيث نصت المادة التاسعة من القانون على أنه "باستثناء المسائل التي تختص بها محكمة العدل العليا تختص المحكمة الإدارية بما يلي:⁽¹⁾

.....طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات

التأديبية "

وقد أشارت المحكمة الإدارية إلى أن الإختصاص المحاكم التأديبية وفقاً لمكان وقوع المخالفة يتحدد بين وأوضحت المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 مقرار المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا،وكيفية تشكيل هذه المحاكم،حيث نصت على أن: "يكون مقرار المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا في القاهرة والإسكندرية . وتؤلف من دائرة أو أكثر ،تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين...ويصدر بالتشكيل قرار من رئيس المجلس". كما أوضحت المادة المذكورة ،مقرار المحاكم التأديبية للعاملين الشاغلين لوظائف أقل من مستوى الإدارة العليا،وكيفية تشكيل هذه المحاكم،فنصت على أن: "يكون مقرار المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني والثالث في القاهرة والإسكندرية وتؤلف من دوائر تشكل كل منها برياسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النواب على الأقل.ويصدر التشكيل بقرار من رئيس المجلس".كما نصت المادة السابقة على أنه: ويبين " يجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى القرار عددها ومقارها، ودوائر إختصاصها، بعد أخذ رأي مدير النيابة الإدارية".⁽²⁾

(1)الفقرة ب من المادة 3 من القانون.

(2) المادة 17 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 .

المطلب الثاني

شروط الطعن القضائي على القرارات التأديبية

من المسائل المستقر عليها أنه لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليس لهم فيها صفة ومصلحة شخصية، فكل موظف عام صدر ضده قرار تأديبي فله الحق في طلب إلغاء هذا القرار التأديبي ذلك أن وجود الصفة و المصلحة الشخصية للموظف رافعه الدعوى الإلغاء يعتبران شرطان أساسيان من الشروط قبول الدعوى أمام الجهات القضائية المختصة⁽¹⁾.

نجد أن القاضي الإداري المختص قبل أن يبحث في موضوع الدعوى عليه إن يبحث في مدى توافر الشروط بالنسبة للموظف العام ومنها شرطي الصفة والمصلحة:

أولاً : شرط الصفة: إذا كانت الصفة هي القدرة القانونية على رفع الخصومة للقضاء وأالمثل أمامه ، وهى بذلك العلاقة التي تربط أطراف الدعوى بموضوعها، بهذا يكون الموظف رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق المعتدى عليه.⁽²⁾

فالمقصود بالصفة إذن أن يكون الموظف رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق الذي وقع عليه الظلم من قرار المساءلة التأديبية، إذا يجب اكتساب الشخص صفة الموظف العام أن يتم تعيينه بقرار بواسطة سلطة مختصة للعمل بصفة دائمة في خدمة المرفق العام.و قد يعتر القانون بالصفة في دعوى الإلغاء القرار التأديبي لشخص آخر غير الموظف الطاعن هو ما يعرف بالصفة غير العادية، أي صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات القضائية في الدعوى باسم غيره يسمى

(1) حمدي قبيلات 2011 الوجيز في القضاء الإداري دار وائل للنشر والتوزيع عمان ط1 ص34

(2) عبد الحكيم فودة، مرجع السابق، ص 28.

الممثل القانوني، ويمكن التفرقة بين الصفة و التمثيل القانوني، في كون متعلق الصفة بشرط قبول الدعوى أما التمثيل القانوني يتعلق بإجراء مباشرة الخصومة.⁽¹⁾

ثانياً: شرط المصلحة : من المسائل البديهية أن لكل رافع الدعوى إدارية كانت أو غير ذلك أن تكون له مصلحة من وراء رفعها، وعليه فلا بد للموظف رافع الدعوى أن يكون له مصلحة في الطعن في القرار التأديبي، وبالتالي بغير شرط المصلحة لا يتأتي ذلك ، فهي من المبادئ المستقرة في مجال التقاضي ال دعوى بغير مصلحة.

فالمصلحة تكون القصد منها حماية حقوق أو مراكز قانونية تتعرض للهدر أو المساس خالفاً لأحكام القانون، وعليه متى تأكد للقاضي الإداري من توافر هذا الشرط، فإنه يبحث مما إذا كان هناك مساس بالمركز القانوني للموظف المعنى حتى وإذا لم يمثل القرار التأديبي محل الطعن اعتداء فعلياً على حق من الحقوق الشخصية، إلا أنه لهذه المصلحة جملة من الشروط واجب توفرها وهي كما يلي:

أ- المصلحة الشخصية و المباشرة للموظف المعنى: يقصد بالمصلحة الشخصية للموظف العام رافع الدعوى، ذلك أن تكون القرار المطلوب إلغاؤه قد مس حالة قانونية خاصة بالمدعى، و أن يكون هذا التأثير مباشرة والتي تعود بالمنفعة من جراء إلغاء القرار التأديبي على الموظف العام.⁽²⁾

ب- المصلحة المادية أو الأدبية :يقصد بالمصلحة المادية و التي يمكن تقديرها بالمال، ولعل أهمها قرارات العزل أو التسريح والذي يكون له أثر مالي بفقدان الراتب، وأما بخصوص المصلحة الأدبية وهي تمس من ناحية المعنوية للموظف مثال ذلك ما أحيل إلى المعاش في

(1) عبد العزيز إبراهيم شياح، مرجع السابق، ص 038.

(2) منصور إبراهيم العنوم (2012) أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن، مجلة الشريعة والقانون، العدد 26 ،كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ص 291

الطعن بإلغاء قرار الإدارة الصادر بتقديمه عن غيره في الأقدمية لما قد يؤدي إليه في الطعن به. نلاحظ أن المشرع لم يحدد المصلحة وفقا لأحكام المادة 71 من قانون إجراءات المدنية والإدارية ذلك لتوسيع من مفهوم المصلحة.

ج- المصلحة القائمة أو المحتملة: يعنى هذا الشرط أن الموظف العام المدعى سيحقق فائدة حتمية في حالة إلغاء القرار التأديبي الموجة ضده،فهي حالة أكيدة و قائمة،وتكون كذلك عندما يتبين أن العمل الإداري المطعون فيه يلحق أذى بذاته للمدعي ، ومع ذلك فإن المصلحة قد تكون محتملة فإن إلغاء القرار التأديبي قد يمنع عن الموظف ضرر أياً كانت صورته فالطاعن هنا لا يمكنه الإنتظار حتى تصبح مصلحته محققة⁽¹⁾.

ومن تطبيقات المحكمة الادارية العليا سنة 2018 أنها نقضت قرارا للمحكمة الإدارية يقضي بإعادة دركي برتبة عريف (م ق) إلى خدمته بعد أن تغيب عن وحدته العسكرية دون إذن رسمي لمدة تجاوزت 21 يوما وأعتبر فارا من الخدمة⁽²⁾.

واستند الطاعن في طعنه أمام المحكمة الإدارية العليا على أن المحكمة الإدارية أخطأت بما توصلت إليه لكون دعوى المطعون ضده مردودة شكلا لعدم الخصومة إذ لم يصدر القرار المشكو منه عن الطاعن، وأخطأت بما توصلت إليه من نتيجة لأن إنهاء خدمات المطعون ضده جاء بحكم القانون ولا يحتاج إلى قرار لإنهاء خدماته، وأنها أخطأت بما توصلت إليه من حيث أن القرار المشكو منه مشوب بعيب عدم الاختصاص لأن القرار الصادر عن مدير إدارة شؤون الأفراد بالوكالة لا يشكل قرارا إداريا نهائيا يقبل الطعن بالإلغاء.

(1) محمد عبد الحميد مسعود (2006) إشكالية رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، رسالة دكتوراة، كلية

الحقوق ، جامعة القاهرة، ص154

(2)قرار المحكمة الادارية بتاريخ 2018/11/6 مركز قسطاس للمعلومات القانونية

وعللت المحكمة الإدارية العليا نقضها القرار لكون "أن المصلحة هي مناط الدعوى لأن قضاء الإلغاء ليس قضاء حسيبة فلا دعوى بدون مصلحة ولا يكفي لقبول دعوى الإلغاء توافر شرط المصلحة وقت رفعها بل يتعين كذلك استمرار هذا الشرط خلال الخصومة وحتى الفصل فيها"، فيما يعتبر هذا التعليل من المبادئ المستقرة فقها وقضاءً.

وجاء في الحكم الأخير "أن المصلحة منتفية في دعوى الطاعن مسرح الخدمة بخصوص إلغاء قرار محكمة الشرطة القاضي بتسريحه من الخدمة ما يستوجب رد قرار المحكمة الإدارية: وقالت المحكمة في قرارها "إن الحكم المطعون فيه لم يراع ما تطلبه قانون القضاء الإداري وما استقر عليه القضاء من ضرورة توافر شروط المصلحة الذي يتطلبه القانون لقبول الدعوى، فإنه يكون بذلك قد خالف القانون، الأمر الذي يتعين معه بنقضه، والقضاء برد الدعوى". وقررت المحكمة الإدارية العليا نقض القرار المطعون فيه والقضاء برد الدعوى لعدم توافر شرط المصلحة للمطعون ضده وتضمينه الرسوم وخمسين ديناراً أتعاب محاماة.⁽¹⁾

(1) قرار المحكمة الادارية بتاريخ 2018/11/6 مركز قسطاس للمعلومات القانونية

المبحث الثالث

رقابة القضاء على قرارات تأديب الموظف العام

المطلب الأول

الأساس القانوني للرقابة القضائية على تأديب الموظف العام

تستند الرقابة القضائية على تأديب الموظف العام باعتبار أن القضاء الإداري يشتمل تأسيسه على عدد من المهام ومنها الرقابة على أعمال الإدارة بحيث يمثل ضماناً حقيقية لحقوق وحرريات الأفراد في مواجهة تعسف الإدارة ويؤدي بالإدارة إلى التأنّي والحذر في تصرفاتها لتتأكد من مطابقتها للقانون، وقد حمل القضاء الإداري على كاهله هذه المهمة، وتستند مشروعية الرقابة القضائية على التأديب الإداري في عدة جوانب:

ورقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة تعتبر الجزاء الأكيد لمبدأ الشرعية، والضمانة الفعالة لسلامة وتطبيقه والتزام حدود أحكامه، وبه تكتمل عناصر الدولة القانونية وحماية حقوق وحرريات الأفراد من جور وتعسف الإدارة .

وتحقق رقابة القضاء على أعمال الإدارة ثباتاً واستقراراً في النظام القانوني للدولة والاضلاع الإدارية . فهذا القضاء يتمتع بالخبرة والفاعلية في فض المنازعات التي تنشأ بين الإدارة والأفراد، وهو مجال لا يجوز تركه للقضاء المدني.

وهناك اختلاف في مراكز الخصوم في الدعوى الإدارية عنها في الدعوى المدنية، الأمر الذي يتطلب من القاضي في الأولى أن يكون أداة دقيقة لإعادة ميزان العدل في حكم علاقة الأفراد بالدولة، فيسد عن كل طرف عجزه ويكمل وجهة النقص فيه. فالقاضي الإداري له وضع خاص ومتميز في مواجهة القانون والإدارة والأفراد، وهو ما يتطلب أو يستلزم تخصصه في الفصل في

الدعاوى الإدارية واستقلاله عن جهة القضاء العادي، وإعداده الإعداد القانوني الجيد حتى يقوم بالدور المهم الذي يوكل اليه. (1)

ولا شك أن من المتسندات القانونية أن للقضاء الإداري حق الولاية على أعمال الإدارة: فكلما تعددت حاجات الناس وتشعبت كلما زاد تدخل الإدارة أو الدولة في تنظيم أمور المجتمع، وعندما يزداد تدخلها يتضخم جهازها وإدارتها، بل ويصبح أكثر اتصالاً بأمور الناس، وأبعد تأثيراً في حياتهم العامة والخاصة، وكل ذلك يستدعي وجود قضاء إداري يتمتع بولاية الفصل في المنازعات الإدارية.

وقد درج المشرع في مختلف الدول على منح القضاء الإداري ولاية النظر في الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية والتعويض عنها، بالإضافة إلى نظر المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية والجنسية وغيرها من المنازعات ذات الطبيعة الإدارية، و يعتبر من أسباب الطعن بوجه خاص ما يأتي:

1. أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفةً للقانون أو الأنظمة أو التعليمات .
2. أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص أو معيماً في شكله.
3. أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو في تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة ويعتبر في حكم القرارات أو الأوامر التي يجوز الطعن فيها رفض أو امتناع الموظف أو الهيئات في دوائر الدولة عن اتخاذ قرار أو أمر كان من الواجب عليها اتخاذه قانوناً " (2).

(1) ثروت بدوي (1963) القانون الإداري ، دار النهضة العربية القاهرة ص62

(2) سليمان الطماوي (1963) ، النظرية العامة للعقود الإدارية ، دار النهضة العربية ، ص129

وتعتبر المحكمة الإدارية المرجع للتقاضي الإداري نتيجة صدور قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 والذي بموجبه ألغي قانون محكمة العدل العليا ونص على إنشاء محكمة إدارية عليا مقرها في عمان وتتألف من رئيس وعدد من القضاة، يعين رئيس المحكمة الإدارية العليا بقرار من المجلس على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية ، وتختص بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية وتتنظر في الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية⁽¹⁾ ومحكمة إدارية تختص بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية وذلك استناداً لنص المادة (5) من قانون القضاء الإداري⁽²⁾.

ومن الضمانات للجوء للتظلم عند لجوء الموظف العام للقضاء الإداري:

أولاً: تكريس حق اللجوء للقضاء : يقوم الحق في التقاضي على أساسين اثنين⁽³⁾:

1. إن الحق في التقاضي هو خير ضامن لإقامة العدل بين الناس بما يمكن من تقادي العدالة الخاصة ويحقق السلم الاجتماعي المنشود.
2. إن القضاء أصبح من مقتضيات سيادة الدولة مع ما يقتضيه ذلك من ضرورة إيجاد سلطة قضائية تتولى ضمان تطبيق القانون وسموه.

والضرورة تقتضي ألا يترك أمر تحقيق القانون في الواقع الاجتماعي لتقدير الأفراد وفقاً لمشيئتهم حتى لا تسود الفوضى وتنتهك الحقوق ويصبح الضعيف عاجزاً عن حماية حقوقه تجاه القوي. ولا يتحقق ذلك إلا بإيجاد سلطة تكفل للقانون احترامه وتعطيه فاعليته ولزومه وتعمل على إزالة ما يعوق هذا الاحترام وما يعرقل النفاذ العادي له، عن طريق إجبار الأفراد على احترام

⁽¹⁾ خالد الزعبي(2006) القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، ص 40 وما بعدها

⁽²⁾ الجريدة الرسمية رقم العدد 5297 بتاريخ 17/8/2014 الصفحة 4866 قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014

⁽³⁾ سامي جمال الدين (1962) القضاء الإداري، دار النهضة العربية ص 215

القانون وإعمال قواعده في تصرفاتهم وسلوكهم حتى يتحقق العدل والمساواة بين جميع الناس ويسود الأمن والسلم والاستقرار في المجتمع.

وتتمثل هذه السلطة التي تهدف إلى تطبيق القانون وإقامة العدل والمساواة بين الناس في القضاء. فالحق في التقاضي هو بمثابة الحق الذي منحه القانون للأفراد، وبذلك فإن الحق يقوم مقام الحريات العامة التي ضمنها القانون والتي لا يجوز حرمان أي مواطن منها. وقد جاء في المادة الرابعة من الدستور أن "العدل أساس الحكم.. والحريّة والمساواة والأمن.. دعائم للمجتمع تكفله الدولة".⁽¹⁾

وفي هذا الإطار فإن توفير الضمانات اللازمة للحق في التقاضي ضروري وللازم، وتتعدد هذه الضمانات ومن أهمها المساواة في اللجوء إلى القضاء وما يقتضيه ذلك من ضمان تكافؤ فرص الالتجاء إلى القضاء، بإقرار مبدأ وحدة المحاكم وتوحيد الإجراءات ووحدة القانون المنطبق على النزاع، بالإضافة إلى إزالة الحواجز المادية التي تحول دون ممارسة حق التقاضي. ولم تقتصر ضمانات حق التقاضي على هذا الحد بل تجاوزته إلى عدة ضمانات أخرى كالحق في اللجوء إلى محكمة مستقلة والحق في الدفاع والحق في الطعن. ويعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المرجع الأساسي لجميع الحقوق ومنها الحق في التقاضي، إذ جاء بالمادة الثانية منه "لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان دون تمييز من أي نوع" ومعنى ذلك أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ضمن لكل شخص حق التمتع بالحقوق الواردة فيه وأهمها الحق في التقاضي.

⁽¹⁾ فهمي، مصطفى أبو زيد (1999) القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، الإسكندرية، دار

ثانياً: مبدأ الوجاهية والعلانية في المحاكمة:⁽¹⁾

1. الوجاهية: تعني اتخاذ كافة الإجراءات في مواجهة الخصوم بطريق يمكنهم من العلم بها

سواءً عن طريق إجرائها في حضورهم كإبداء الطلبات والدفع وإجراء التحقيقات أو عن

طريق إعلانهم بها أو تمكينهم من الاطلاع عليها ومناقشتها والهدف من هذا المبدأ ضمان

تطبيق حق الدفاع للخصوم عبر الإحاطة بكل الإجراءات وتمكينهم من الرد عليها.

وسبب مبدأ الوجاهية هو إلزام يقع على الخصوم و القاضي على حد سواء, فأطراف

الخصومة يباشرون دعواهم بما يكفل عدم الجهالة لدى الطرف الآخر ' كما يقع على القاضي

تمكين الأطراف بما يدعيه كل واحد منهم.⁽²⁾

2. العلنية: عقد الجلسة في إحدى القاعات المخصصة أو مكتب على أن يظل الباب مفتوحاً

مادام بإمكان الغير مراقبة ما يدور بالداخل فان أغلقت الأبواب أصبحت الجلسة سرية

ولحق البطلان كافة الإجراءات التي اتخذت بها و ما بني عليها بما فيها الحكم الذي

تصدره المحكمة و يقع على من يدعي ذلك عبئ إثباته لان الأصل مراعاة الإجراءات:⁽³⁾

وسبب مبدأ العلنية لأن الأصل في سير الجلسات أن تتم في شكل علني لإضفاء الثقة

والطمأنينة ووقوف الكافة على إجراءات التقاضي التي يتساوى بالنسبة لها جميع المتقاضين،

فالعلانية هي إحدى الضمانات لعدم التحيز, والمراد بالعلنية تمكين المواطنين من حضور الجلسة

ومتابعة مجرياتها ويعود للقاضي في كل الأحوال ضبط سير الجلسة.

⁽¹⁾فهد بن عبدالعزيز (1992) رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة، دار النهضة

العربية، ص154

⁽²⁾الطو، ماجد راغب (1995) القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص307.

⁽³⁾ص64 ثروت بدوي، القانون الإداري، مصدر سابق

ثالثاً: مبدأ تكافؤ الفرص في حق اللجوء للقضاء الإداري⁽¹⁾

تقتضي الضرورة ألا يترك أمر تحقيق القانون في الواقع الاجتماعي لتقدير الأفراد وفقاً لمشيئتهم حتى لا تسود الفوضى وتنتهك الحقوق ويصبح الضعيف عاجزاً عن حماية حقوقه تجاه القوي. ولن يتحقق ذلك إلا بإيجاد سلطة تكفل للقانون احترامه وتعطيه فاعليته ولزومه وتعمل على إزالة ما يعوق هذا الاحترام وما يعرقل النفاذ العادي له، عن طريق إجبار الأفراد على احترام القانون وإعمال قواعده في تصرفاتهم وسلوكهم حتى يتحقق العدل والمساواة بين جميع الناس ويسود الأمن والسلم والاستقرار في المجتمع.

وتتمثل هذه السلطة التي تهدف إلى تطبيق القانون وإقامة العدل والمساواة بين الناس في القضاء، فالحق في التقاضي هو بمثابة الحق الذي منحه القانون للأفراد، وبذلك فإن الحق يقوم مقام الحريات العامة التي ضمنها القانون والتي لا يجوز حرمان أي مواطن منها. وقد جاء في المادة الرابعة من الدستور أن "العدل أساس الحكم.. والحرية والمساواة والأمن.. دعائم للمجتمع تكفله الدولة".

وفي هذا الإطار فإن توفير الضمانات اللازمة للحق في التقاضي ضروري وللازم، وتتعدد هذه الضمانات ومن أهمها المساواة في اللجوء إلى القضاء وما يقتضيه ذلك من ضمان تكافؤ فرص الالتجاء إلى القضاء، بإقرار مبدأ وحدة المحاكم وتوحيد الإجراءات ووحدة القانون المنطبق على النزاع، بالإضافة إلى إزالة الحواجز المادية التي تحول دون ممارسة حق التقاضي. ولم تقتصر ضمانات حق التقاضي على هذا الحد بل تجاوزته إلى عدة ضمانات أخرى كالحق في اللجوء إلى محكمة مستقلة والحق في الدفاع والحق في الطعن.

⁽¹⁾ رأفت فودة (1998) النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء - دار النهضة العربية ، ص166

رابعاً : الفصل في النزاع المعروض أمام المحكمة بآجال معقولة

وهو ما ألزمت به القوانين والمواثيق الدولية هو واجب يقع على القاضي احترامه عملاً بأحكام القوانين وما جاء في أخلاقيات مهنة القضاء فالقاضي ملزم بأداء واجباته القضائية بكل نجاعة وإتقان وفي الآجال المعقولة.

كما تضمن العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية وجوب الفصل في الخصومة خلال آجال معقولة يتم تقديرها حسب طبيعة النزاع، ومع أن الآجال المعقولة هو تعبير يتسم بالطابع الفضفاض يصعب إدراكه إلا أنه هناك مؤشرات تساعد على تقييم تصرف القاضي بشأن احترامه للمبدأ، أو منح فرص الرد لأطراف الخصومة دون ضابط محدد يشكلان أمثلة حية عن عدم احترام القاضي للمعقول من الآجال⁽¹⁾.

خامساً: مبدأ جعل إجراءات التقاضي مكتوبة:

ويبدو السبب في ذلك لأجل مواجهة ازدياد عدد القضايا على نحو لا يتسع به وقت القاضي لسماع مناقشات الخصوم ومرافعاتهم فأقر التشريعات بأن الأصل في إجراءات التقاضي هي الكتابة.

فالقاعدة العامة في إجراءات التقاضي هي الكتابة بحيث يقدم الخصوم طلباتهم كتابياً ويرد الخصوم بنفس الشكل، لكن هذا لا يمنع وقت التوسع في شرح الطلبات أو الرد اللجوء إلى الطريق الشفوي بناءً على طلب من الأطراف أو من القاضي.⁽²⁾

سادساً: إعطاء القاضي سلطة تكييف النزاع تكييف صحيح: يقصد بتكييف الحكم القضائي بوجه عام إعطاء النزاع المطروح على القاضي وصفاً شرعياً أو قانونياً يسمح بإعمال قاعدة شرعية أو

⁽¹⁾هاني علي الطهراوي (2006) القانون الإداري، الطبعة الأولى دار الثقافة للنشر و التوزيع، ص102

⁽²⁾ محمد كامل ليلة (1968) مبادئ القانون الإداري ، الجزء الأول ، القاهرة ، دار النهضة العربية ص154

قانونية معينة عليه. فالتكييف عمل ذهني يقوم خلاله القاضي بتقديرات وعمليات منطوية لحل قضية قياس منطقي المقدمة الكبرى فيه هي القاعدة القانونية، والمقدمة الصغرى فيه هي الوقائع، ويقوم القاضي أو المحامي برد الوقائع المادية إلى حكم الشرع أو القانون وذلك بإرساء القواعد المقررة على ما يثبت من وقائع الدعوى، ومن خلال ما سبق يتضح أن التكييف القضائي يتطلب شرطين لازمين:

الشرط الأول: أن ينص الشرع أو القانون على إنه ما إذا توافرت واقعة مجردة لها خصائص معينة فإنها تندرج تحت أحد الأوصاف التي يعرفها الشرع أو القانون ويرتب عليها أثراً معتبراً معيناً.⁽¹⁾

الشرط الثاني: أن يعلم القاضي أن الواقعة المعروضة عليه تتوافر فيها خصائص الواقعة المجردة التي أضفى عليها الشرع أو القانون وصفاً قانونياً معيناً والشرط الأول ليس من عمل القاضي وإنما هو عمل المشرع أو المنظم، وأما الشرط الثاني فهو من عمل القاضي وعليه فإن النصوص الشرعية أو النظامية هي التي تنشئ التكييف القانوني، أما القاضي فإنه يعلن عن هذا التكييف، فالتكييف يعد من مسائل القانون لصلته الوثيقة بأعمال القاعدة القانونية، وهناك من يرى أن التكييف لا يعتبر من مسائل القانون ولا من مسائل الواقع لأنه عملية ذهنية تقارن بين مسائل الواقع من جهة ومقصود القاعدة القانونية من جهة أخرى، للوصول إلى تقرير وجود التطابق بينهما أو عدمه، وبالتالي إلى إعمال أو إهمال حكم القاعدة القانونية، وعلى هذا الأساس يرى أن التكييف ما هو إلا وسيلة أو صياغة فنية لازمة لإعمال القانون⁽²⁾.

(1) حسين عثمان محمد عثمان (2003) "قانون القضاء الإداري" دار الجامعة الجديدة للنشر. ط1 ص118

(2) توفيق شحاتة (1953) مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار النهضة العربية ص44

ويبدو أن هذا الرأي ينظر إلى التكييف من خلال وسيلة القاضي في الوصول إليه لا من خلال النتيجة التي يصل إليها القاضي وهي أعمال القاعدة القانونية، فالتكييف لا يعد كذلك إلا عند اختيار القاضي للقاعدة القانونية التي يرى أنها تنطبق تماماً على الواقعة المعروضة عليه، وعليه فإن إسباغ الوصف القانوني على الواقعة ما هو إلا مسألة من مسائل القانون.

من جهة أخرى، فإن العملية الذهنية التي يقوم بها القاضي للوصول إلى التكييف الصحيح لا تعتبر في حد ذاتها تكييفاً إلا إذا وصل من خلالها القاضي إلى النتيجة، وهي إكساء الواقعة وصفها القانوني، ويتضح من خلال ما سبق أن التكييف يتضمن أمرين متلازمين: الأول النشاط الذهني للقاضي، والثاني اختيار القاعدة القانونية المنطبقة على الواقع.

سابعا : حماية الطاعن في العقوبة التأديبية:

القرارات الإدارية التي تصدر في حق الموظف لا تؤثر دوماً بشكل إيجابي على مسار حياته الإدارية، فكثير من الأحيان تكون آثارها سلبية عليه دون أن تقوم على مشروع يبررها، ولذلك فإن المشرع أحاط الموظف بمجموعة من الضمانات حماية له من انحراف الإدارة في استعمال سلطتها القانونية وتستمد هذه الضمانات وجودها وقوتها القانونية من مبدأ المشروعية الذي يحتم على دولة القانون الحديثة الخضوع لمختلف هيئات الأحكام القانونية الجاري بها العمل.

ومن بين أهم هذه الضمانات الممنوحة للموظف حقه في الطعن في القرارات الإدارية التي يعتبرها متسمة بعدم المشروعية والطعن يقصد به أي دعوى تقدم من المتضرر من قرار إداري وفق أحكام هذا القانون ،ومن أسباب الطعن .يرفع الطعن في القرار الإداري في الأحوال الآتية :عدم

اختصاص الجهة التي أصدرته، وجود عيب في الشكل، مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه، إساءة استعمال السلطة⁽¹⁾.

ثامنا: انعدام سبب القرار التأديبي:

إن أول درجة من درجات رقابة القاضي لعنصر السبب في القرار الإداري هي رقابة صحة الوجود المادي للحالة الواقعية أو القانونية التي أدت إلى إصدار القرار، وتلك الرقابة المادية للوقائع المكونة لسبب القرار تمثل الحد الأدنى للرقابة القضائية في هذا المجال ويخضع لها كل قرار إداري، فسواء كانت سلطة الإدارة مقيدة بأسباب محددة للقرار أو كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار أسباب قراراتها وهو الأصل، ففي كل الحالات تخضع تلك الأسباب لرقابة قاضي الإلغاء من حيث توافرها في عالم الواقع المادي أم لا، فإذا أسست الإدارة قرارها على سبب معين ثبت للقاضي عدم وجوده كان قرارها غير مشروع نتيجة انتفاء أو عدم صحة السبب⁽²⁾.

وقد قضت المحكمة التأديبية لوزارة الصحة المصرية وملحقاتها، بقبول الطعن رقم 432 لسنة 52 ق شكلاً، وبطلان قرار لجنة التأديب الخامسة بالمكتب الفني الثالث بهيئة النيابة الإدارية بالقاهرة، والقرار الصادر له فيما تضمنه من مجازاة "أ.م"، مدير إدارة الشؤون الإدارية بهيئة المواد النووية، بخصم 10 أيام من راتبه مع ما يترتب على ذلك من أثار. وأكدت المحكمة في حيثيات حكمها، أن الطاعن صدر ضده قراراً من لجنة التأديب رقم 424 لسنة 2017، وتظلم على القرار، ثم لجأ للجنة التوفيق في بعض المنازعات، والقرار الصادر ضده بخصم 10 أيام من راتبه قد صدر من سلطة غير مختصة، وهو ما يتعين معه القضاء ببطلانه، دون أن ينال من ذلك صدور

(1) طعيمة الجرف (1962) مبادئ القانون الإداري، طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة ص 69

(2) محمد رفعت عبدالوهاب وحسين عثمان محمد، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 2000م، ص 156.

القرار رقم 22 لسنة 2017، من الجهة التي يعمل بها الطاعن، لأنه لا يعدو أن يكون قراراً تنفيذياً للقرار الصادر عن هيئة النيابة الإدارية التي لا تختص أصلاً بإصداره.

وتابعت المحكمة: المستقر في قضاء المحكمة الإدارية العليا أن ولاية التأديب لا تملكها سوى الجهة التي ناط المشروع هذا الاختصاص في الشكل الذي حدده، لما في ذلك من ضمانات، قدر أنها لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع، كما تواترت التشريعات المنظمة لشئون العاملين على تحديد السلطات التي تملك توقيع الجزاءات على العاملين⁽¹⁾.

وتابعت المحكمة في حيثيات حكمها: إنه لدى التمييز بين القرار الإداري الباطل والمنعدم على أن مخالفة القرار الإداري للقانون تستتبع البطلان لا الانعدام، وذلك بحسبان أن الانعدام كجزاء على مخالفة مبدأ المشروعية، لا يكون إلا حيث يكون مصدر القرار مغتصبا السلطة بإصداره، أو شاب القرار غشا أو تدليسا، أو متى بلغت المخالفة التي علقت بالقرار أو اعتبرته حدا من الجسامة يفقده كيانه ويجرده صفاته ويزيل عنه مقوماته كتصرف قانوني نابع من جهة الإدارة.

واختتمت المحكمة، القضاء لا يغل يد النيابة الإدارية عن مباشرة اختصاصها المقرر قانوناً بما تملكه من إحالة أوراق التحقيق مع الطاعن إلى الجهة الإدارية المختصة، لإصدارها قرار مجازاته، طبقاً لما انتهى إليه التحقيق، وبغير استناد لقرار لجنة التأديب، وهو القرار الذي يخضع أيضاً لرقابة القضاء، حال الطعن عليه، كما تملك النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية قبل الطاعن أمام هذه المحكمة إن ارتأت وجها لذلك وفقاً لصحيح حكم القانون.⁽²⁾

(1) الطعن رقم 432 لسنة 52 ق ضد القرار من لجنة التأديب رقم 424 لسنة 2017
(2) الطعن رقم 432 لسنة 52 ق ضد القرار من لجنة التأديب رقم 424 لسنة 2017

المطلب الثاني

نطاق الرقابة القضائية على تأديب الموظف العام

يتحدد نطاق الرقابة القضائية الادارية على القرار التأديبي وفقا لقواعد الإختصاص لمن أصدر العقوبة التأديبية أو قواعد الشكل اللازمة في العقوبة التأديبية أو المخالفة الموضوعية وفيما يلي تفصيل لها:

الفرع الاول: الرقابة على مخالفة العقوبة التأديبية لقواعد الاختصاص:

1. **عدم الاختصاص** : عرف بأنه عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأن المشرع جعله من اختصاص سلطة أخرى طبقاً للقواعد المنظمة للاختصاص وقد شبه بعض الفقهاء قواعد الاختصاص في القانون العام بقواعد الأهلية في القانون الخاص لأن كلاهما يقوم في الأساس على القدرة على مباشرة التصرف القانوني إلا أن الاختلاف يتضح من حيث المقصود في كل منهما، فالهدف من قواعد الاختصاص هو حماية المصلحة العامة أما قواعد الأهلية فالهدف منها هو حماية الشخص ذاته، كما أن الأهلية في القانون الخاص هي القاعدة أما عدم الأهلية فاستثناء على هذه القاعدة.⁽¹⁾

ويختلف الاختصاص عن ذلك في أنه يستند دائماً إلى القانون الذي يبين حدود أماكن مباشرة العمل القانوني وأن سبب عدم الأهلية يتركز في عدم كفاية النضوج العقلي للشخص بينما يكون الدافع في تحديد الاختصاص هو العمل على التخصص وتقسيم العمل بين أعضاء السلطة الإدارية. ويتميز عيب عدم الاختصاص بأنه العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام ويترتب على

(1) عبدالرؤوف هاشم بسيوني (1997) أحكام التظلم في القانون المصري والفرنسي، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة

ذلك أن الدفع بعدم الاختصاص لا يسقط بالدخول في موضوع الدعوى ويجوز إبدائه في أي مرحلة من مراحلها وأن على القاضي أن يحكم بعدم الاختصاص تلقائياً ولو لم يثيره طالب الإلغاء.

فضلاً عن أن قواعد الاختصاص من عمل المشرع وعلى الموظف أن يحترم حدود اختصاصه لأنها لم تكن قد وضعت لمصلحة الإدارة وإنما شرعت لتحقيق الصالح العام، لذلك لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص ولا يجوز للإدارة أن تنتازل عن اختصاص منحه لها القانون أو تضيف لاختصاصاتها اختصاص آخر.

كما استقر القضاء الإداري على أنه لا يجوز تصحيح عيب عدم الاختصاص أو تغطيته بقرار لاحق من الإدارة التي تملك الاختصاص وإن جاز أن تصدر قراراً جديداً على الوجه الصحيح لا ينتج أثره إلا من يوم صدوره.

صور عيب عدم الاختصاص: انفق القضاء والفقهاء الإداريين على وجود صورتين لعيب عدم الاختصاص هما عيب عدم الاختصاص الجسيم وهو ما يعرف باغتصاب السلطة، وعيب عدم الاختصاص البسيط.

الأول يجعل القرار منعدماً وفاقداً لصفته كقرار إداري ويصبح مجرد واقعة مادية لا تلحقه حصانة ولا يزيل عيبه فوات معياد الطعن فيه، أما العيب البسيط فيجعل من القرار باطلاً إلا أنه لا يفقد القرار الإداري مقوماته ويتحصن من الإلغاء بمرور الستين يوماً المحددة للطعن فيه.

أولاً- عيب عدم الاختصاص الجسيم⁽¹⁾: يطلق الفقه و القضاء على عيب عدم الاختصاص الجسيم اصطلاحاً " اغتصاب السلطة " ويكون من أثره فقدان القرار لصفته وطبيعته الإدارية فلا يعد باطلاً وقابلاً للإلغاء فحسب وإنما يعد القرار معدوماً لا تلحقه أية حصانة ولا يزيل انعدامه فوات

(1) محمود حافظ (1987) القضاء الإداري في الأردن ، ط1، منشورات الجامعة الأردنية - عمان ، ص55

ميعاد الطعن فيه ولا يتقيد الطعن فيه بشرط الميعاد، إذ يمكن سحبه وإلغائه بعد انتهاء ميعاد الستين يوماً المحددة للطعن

وعلى هذا الأساس فإن تنفيذ الإدارة لهذا القرار يشكل اعتداءً مادياً يسمح للقضاء العادي بالتصدي لتقرير انعدامه، وأن كان المنطق القانوني السليم يفضي إلى القول بعدم قبول دعوى الإلغاء ضد القرار الإداري المعدوم لأنه لا يترتب عليه أي اثر قانوني، ومن هنا القضاء الإداري مستقر على قبول الطعن ضد القرار الإداري المعدوم لا لمجرد إلغائه وإنما لإزالة الشبهة المتعلقة بمشروعيته.

وقد حدد القضاء الإداري المقارن الحالات التي يمكن اعتبار القرار مشوباً فيها بعيب عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة ونتناول فيما يأتي هذه الحالات:

صدور القرار الإداري من فرد عادي أو هيئة خاصة: في هذه الحالة يتدخل فرد عادي لا يتمتع بصفة الموظف في أعمال الإدارة أو أن تتدخل هيئة خاصة في ذلك وهي تملك حق مباشرة الاختصاصات الإدارية، فيعد القرار الصادر في هذه الحالة منعماً ولا تترتب عليه أية آثار قانونية⁽¹⁾.

اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية: يحدد المشرع غالباً اختصاصات كل سلطة من السلطات الثلاثة التشريعية والقضائية والتنفيذية، فإذا أصدرت الإدارة قراراً في موضوع هو من اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية فإن قرارها هذا يكون من قبيل اغتصاب السلطة .

⁽¹⁾ طعيمة الجرف (1978) القانون الإداري ، والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية ، دار النهضة العربية ، ص345

صدر القرار من جهة إدارية اعتداء على اختصاص جهة إدارية أخرى لا تمت إليها بصلة: يكون مرجع العيب في هذه الصورة انتهاك قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية، كما لو صدر المحافظ قراراً هو من اختصاص وزير الثقافة.

ثانياً- عيب عدم الاختصاص البسيط: عيب عدم الاختصاص البسيط يختلف عن اغتصاب السلطة أو عيب عدم الاختصاص الجسيم في أنه لا يؤدي إلى انعدام القرار الإداري وإنما يجعله قابلاً للإلغاء فقط، فالقرار الإداري يبقى محتفظاً بمقوماته كقرار إداري ويبقى نافذاً حتى يصدر القضاء حكمه بإلغائه.

وهذا العيب أقل خطورة من عيب عدم الاختصاص الجسيم لذلك فإن القرار المشوب به يتحصن من الطعن بفوات مدة الستين يوماً المحددة للطعن بالإلغاء، ومن الأمور المستقرة في القضاء الإداري أن هناك ثلاث حالات مختلفة لعدم الاختصاص البسيط وهي عدم الاختصاص من حيث المكان وعدم الاختصاص من حيث الزمان وعيب عدم الاختصاص من حيث الموضوع.

1. عيب عدم الاختصاص من حيث المكان: يترتب هذه العيب في حالة تجاوز جهة الإدارة

للنطاق الإقليمي أو الجغرافي المحدد قانوناً لممارسة اختصاصها، فلا يجوز للمحافظ أن

يتخذ قرار خارج النطاق الجغرافي لمحافظةه فإذا اتخذ قرار يدخل ضمن حدود محافظة

أخرى فإنه يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص لصدوره خارج النطاق الإقليمي المحدد

له.

وهذا العيب قليل الحدوث في العمل لأن المشرع كثيراً ما يحدد وبدقة النطاق المكاني الذي يجوز لرجل الإدارة أن يمارس اختصاصه فيه وغالباً ما يتقيد رجل الإدارة بحدود هذا الاختصاص ولا يتعداه (1) .

2. **عدم الاختصاص من حيث الزمان:** ويقصد بعيب عدم الاختصاص من حيث الزمان أن يصدر الموظف أو جهة الإدارة قراراً خارج النطاق الزمني المقرر لممارسته، كما أو أصدر رجل الإدارة قراراً إدارياً قبل صدور قرار تعيينه أو بعد قبول استقالته أو فصله من الوظيفة أو إحالته على التقاعد.

كذلك إذا حدد المشرع مدة معينة لممارسة اختصاص معين أو لإصدار قرار محدد فإن القرار الصادر بعد انتهاء المدة الزمنية المعينة لإصداره يعد باطلاً ومعيباً بعدم الاختصاص إذا اشترط المشرع ذلك فإن لم يفعل فقد درج القضاء الإداري المقارن على عدم ترتيب البطلان .

3. **عدم الاختصاص من حيث الموضوع:**(2) ويتحقق عدم الاختصاص من الناحية الموضوعية عندما يصدر قرار إداري في موضوع هو من اختصاص موظف أو جهة إدارية غير التي قامت بإصداره فتعتدي بذلك على اختصاص تلك الجهة.

ووافقت المحكمة الإدارية العليا على طلب نقابة الأطباء برد الطعن المقدم من الطبيب المتهم بالتسبب بوفاة سيدة أثناء عملية جراحية تجميلية، والذي طلب فيه وقف تنفيذ إجراءات النقابة بحقه. وجاء في قرار النقض الذي صدر "أن شروط وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن لدى

(1) كنعان، نواف، 1999م، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، بحث منشور في مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، مجلد 26، العدد 1، ص 116

(2) يحيى الجمل (2002) نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة ، ط2، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص 81

المحكمة الإدارية غير متوفرة وفقاً لأحكام المادة (6/أ) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، ما يتعين معه قبول الطلب". وأضاف القرار "أن المحكمة الإدارية قد انتهت إلى نتيجة مغايرة لما انتهينا إليه فتكون قد أخطأت في تطبيق القانون الأمر الذي يتعين معه نقض القرار المطعون فيه لورود أسباب الطعن عليه". وقررت المحكمة الإدارية العليا نقض القرار المطعون فيه ورد طلب المستدعي "المطعون ضده".⁽¹⁾

الفرع الثاني: مخالفة العقوبة التأديبية لقواعد الشكل الواجب إتباعه

أن تهمل الإدارة القواعد والإجراءات الشكلية الواجب اتباعها في القرار الإداري، ومن ثم يكون القرار معيباً في شكله إذا لم تحترم الإدارة القواعد الإجرائية والشكلية المقررة لصدوره بمقتضى القوانين واللوائح كما لو اشترط القانون إجراءات تمهيدية تسبق اتخاذ القرار أو استشاره جهات معينه أو تسبب القرار ولم تتبع الإدارة ذلك .

والأصل في القرار الإداري أن لا يتطلب إصداره شكلية معينة إلا أن القانون قد يستلزم إتباع شكل محدد أو إجراءات خاصة لا إصدار قرارات معينة، وفي غير هذه الحالات تتمتع الإدارة بحرية تقدير واسعة في إتباع الشكل الملائم لا إصدار قراراتها.

وعندما يشترط القانون إتباع شكل أو إجراء معين إنما يسعى من جهة لتحقيق مصلحة الأفراد وعدم فسح المجال للإدارة لإصدار قرارات مجحفة بحقوقهم بطريقة ارتجالية، ومن جهة أخرى يعمل على تحقيق المصلحة العامة في إلزام الإدارة بإتباع الأصول والتروي وعدم التسرع في اتخاذ قرارات خاطئة.

(1) مركز عدالة للمعلومات القانونية طلب المستدعي "المطعون ضده" رقم (20/ط/2017) المقدم في الدعوى الإدارية رقم (2017/427).

ويحدد القانون بمعناه العام قواعد الشكل والإجراءات بما ينص عليه الدستور أو التشريع العادي أو الأنظمة كذلك تؤدي المبادئ القانونية العامة دوراً مهماً في ابتداع قواعد شكلية غير منصوص عليها في القانون والأنظمة بالاستناد إلى روح التشريع وما يمليه العقل وحسن تقدير الأمور⁽¹⁾ .

1. صور مخالفة قواعد الشكل:

درج القضاء الإداري على التمييز بين ما إذا كانت المخالفة في الشكل والإجراءات قد تعلقت بالشروط الجوهرية التي تمس مصالح الأفراد وبين ما إذا كانت المخالفة متعلقة بشروط غير جوهرية لا يترتب على إهدارها مساساً بمصالحهم ويترتب البطلان بالنسبة للنوع الأول دون الثاني. والتمييز بين الأشكال الجوهرية والأشكال غير الجوهرية مسألة تقديرية تتقرر في ضوء النصوص القانونية ورأي المحكمة وبصورة عامة يكون الإجراء جوهرياً إذا وصفه القانون صراحة كذلك أو إذا رتب البطلان كجزء على مخالفته . أما إذا صمت القانون فإن الإجراء يعد جوهرياً إذا كان له أثر حاسم في مسلك الإدارة وهي تحدد مضمون القرار الإداري أما إذا لم يكن لذلك الإجراء هذا الأثر فإنه يعد إجراء ثانوياً ومن ثم فإن تجاهله لا يعد عيباً يؤثر في مشروعية ذلك القرار. وقد استقر القضاء الإداري على أنه لا ينبغي التشدد في التمسك بالقيود الشكلية إلى حد تعطيل نشاط الإدارة، فالعيب الذي من شأنه أن يبطل القرار الإداري هو ذلك الذي يؤثر في مضمون القرار أو ينتقص من الضمانات المقررة لصالح الأفراد المخاطبين به في مواجهة الإدارة ومنتاول فيما يلي هذين النوعين من قواعد الشكل والإجراءات⁽²⁾.

(1) عمر، حمدي علي (2003) سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ص74

(2) رحيم، كمال صلاح (2008) مبادئ القانون الإداري، أكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة، مسقط، ص 175

أولاً- الأشكال التي تؤثر في مشروعية القرار الإداري: لا يمكن أن نحصر الأشكال والإجراءات التي يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري، إلا أن المستقر في الفقه والقضاء الإداري أن أهم هذه الشكليات تتعلق بشكل القرار ذاته وتسببته والإجراءات التمهيدية السابقة على إصداره⁽¹⁾.

شكل القرار ذاته: من المتفق عليه أنه ليس للقرار الإداري شكل معين يجب أن يصدر فيه فقد يأتي القرار شفويًا أو ضمنيًا، إلا أن القانون قد يشترط أن يكون القرار مكتوبًا وفي هذه الحالة يتوجب على الإدارة إتباع الشكل الذي تطلبه المشرع و إلا عد قرارها مخالفاً لشكل جوهري مما يؤدي إلى أبطاله.

تسبب العقوبة الإدارية: الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا تطلب القانون ذلك، فمن المبادئ المقررة أن القرار الإداري الذي لم يشتمل على ذكر الأسباب التي استند عليها، يفترض فيه أنه صدر وفقاً للقانون وأنه يهدف لتحقيق المصلحة العامة، وهذه القرينة تصحب كل قرار إداري لم يذكر أسبابه وتبقى قائمة إلى أن يثبت المدعى أن الأسباب التي بنى عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير مشروعة⁽²⁾.

2. الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار:

يشترط القانون في بعض الأحيان على جهة الإدارة سلوك إجراءات قبل إصدار قرارها و يترتب على إغفال إتباع هذه الإجراءات بطلان قرارها.

ومن قبيل ذلك مخالفة الإدارة للإجراءات الواجب اتباعها في قراراتها التأديبية مثل إعلان المتهم بالوقائع المسندة إليه قبل الجلسة المحددة لمحاكمته وبيان وصف التهمة وتاريخ ارتكابها

(1) فؤاد عامر (2001) معياد رفع دعوى الإلغاء، في ضوء أحكام المحكمة الإدارية ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة ص 93

(2) مجدي ثابت (1991) مبدأ المشروعية ومدى خضوع الإدارة للقانون ، دار النهضة. ص 154

وزمان ومكان محاكمته وسماع دفاعه عن نفسه إلى غير ذلك من إجراءات جوهرية تحقق الضمانات الأساسية التي يقوم عليها التحقيق.

وقد يشترط القانون استشارة جهة معينة قبل إصدار الإدارة قرارها، وقد تكون هذه الجهة فرداً أو هيئة أو لجنة ما، وقد تكون الإدارة ملزمة برأي تلك الجهة أو غير ملزمة به وفقاً لما ينص عليه القانون، وهنا لا بد من الإشارة إلى أن الإدارة في هذه الحالات جميعاً ملزمة باحترام الشكليات التي فرضها القانون وأخذ رأي تلك الجهة وإلا كان قرارها معيباً وجديراً بالإلغاء⁽¹⁾.

3. الشكليات الخاصة باللجان والمجالس:

يتطلب القانون أحياناً إجراءات خاصة لانعقاد اللجان أو المجالس انعقاداً صحيحاً فقد ينص على ضرورة اكتمال النصاب القانوني ويعد الجلسة باطلة إذا اقتضت الدعوة على عدد معين من الأعضاء دون الآخرين⁽²⁾.

ومن تطبيقات المحكمة الادارية الاردنية فقدالغت المحكمة الادارية العليا قرار لأحد الإدارات الحكومية بفصل المستدعي ، وازافت ان اختصاص المحكمة ينصب على القرارات الادارية النهائية ولما كان الطعن انصب امام المحكمة على قرار مجلس الإدارة الحكومية وأشارت المحكمة الى أن المبادئ الراسخة في اطار المساءلة التأديبية أنه لا يجوز إيقاع عقوبة تأديبية الا بعد سماع أقوال الشخص محل المساءلة وتحقيق دفاعه وتوفير جميع ضماناتها الجوهرية وأهمها ضمانات الدفاع عن النفس وتوفير مقوماته الاساسية مثل تمكين الشخص من تقديم بيناته ومناقشة البيانات التي يتم تقديمها ضده. وقالت المحكمة أنها لم تجد ضمن اوراق الدعوى الى مايشير بأن رئيس الإدارة الحكومية قام بتشكيل لجنة للتحقيق في موضوع المساءلة التأديبية ، ما يجعل من ادعاء

(1) طعيمة الجرف (1962) مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ص59

(2) علي خطار شطناوي (2007) القضاء الإداري الأردني .دار الثقافة عمان ط1 ص59

المستدعي من غياب ذلك التحقيق وعدم توفير الفرصة له للدفاع عن نفسه وعدم تبليغه اية أوراق بذلك واقعا في محله ويكون معه قرار مجلس الإدارة الحكومية بالمصادقة على ذلك القرار باطلا لان ما بني على باطل فهو باطل وبالتالي فإن القرار مستوجب الالغاء (1).

4. المخالفة الموضوعية في العقوبة التأديبية

تمارس الدولة وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ثلاث مهام أو وظائف أساسية هي الوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية والوظيفة التنفيذية ، فالوظيفة التشريعية تتضمن مهمة وضع القواعد السلوكية العامة والمجردة وتختص بممارستها السلطة التشريعية ، أما الوظيفة القضائية فتتضمن الفصل في المنازعات وتختص بها السلطة القضائية.

أما الوظيفة التنفيذية فتختص بها السلطة التنفيذية التي تمارس أعمال مختلفة منها الأعمال المادية كبناء المنشآت العامة وتعبيد الطرق أو بناء الجسور ، كما تصدر أعمالاً قانونية وهذه الأخيرة منها ما يصدر بإرادتها المنفردة دون مشاركة الأفراد و تتمثل في القرارات الإدارية ، ويعتبر القرار الإداري من أهم الأعمال القانونية التي تختص بها السلطة التنفيذية ويعرف بأنه عمل قانوني إرادي منفرد صادر عن سلطة إدارية وطنية بقصد إحداث آثار قانونية و يتكون القرار الإداري من أركان ثلاث إذا غاب أحدها أصبح القرار الإداري قرار معدوم كما يجب أن لا يتخلف في القرار الإداري شرط من شروط الصحة وإلا أصبح قرار غير مشروع وتتمثل شروط الصحة في السبب المحل الغاية الاختصاص والشكل.

إن عيب مخالفة القانون يمثل احد عيوب التي تلحق باركان القرار التأديبي الإداري حيث انه يمكن للقاضي الإداري أن يراقب تصرفات الإدارة و هو عيب يلحق بالمحل وهنا نقصد بالمحل

(1) قسطاس للمعلومات القانونية قرار المحكمة الإدارية الصادر بتاريخ 15/حزيران 2015

محتوى القرار ويعد أهم أوجه الإلغاء و أكثرها تطبيقا و يتعلق بالمشروعية الداخلية أو الموضوعية للقرار الإداري⁽¹⁾.

- مفهوم المخالفة الموضوعية في العقوبة التأديبية: هو خلل يشوب محل القرارات الإدارية أي في آثارها الحالة والمباشرة لأحكام وقواعد مبدا شرعية التأديب والنظام القانوني فيكون بذلك مخالفا لها مخالفة مباشرة او غير مباشرة وعليه فإن عيب مخالفة القانون له صورتان صورة المخالفة الصريحة والتي تكون بمخالفة القانون مخالفة مباشرة كاصدار قرار اداري مخالفا لمبدأ دستوري او قاعدة تشريعية او مبدأ من المبادئ العامة للقانون أو عرف إداري أو دستوري أما الصورة الثانية فتكون في الخطأ في تفسير القانون أو تطبيقه بعدم فهمه الفهم السليم فيكون مخالفا للقانون مخالفة غير مباشرة
- المفهوم الواسع: ويشمل كل حالات مخالفة القانون و يندرج ضمنها عيوب عدم المشروعية كونها تعد كلها حالات مخالفة للقانون.
- المفهوم الضيق: وهي حالة مكملة للحالات الأخرى و هي تسمح بمراقبة عدم مشروعية التي شابت القرار الإداري المخاصم وغير المتعلقة منها بالاختصاص أو الشكل أو الانحراف في استعمال السلطة و يقصد بالقانون هنا المفهوم الواسع له أي كل قاعدة قانونية تخضع لها الإدارة ومنها الدستور أو التشريع أوالنصوص التنفيذية والتنظيمية أوالأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به/حجية مطلقة/ والمبادئ العامة للقانون.⁽²⁾

⁽¹⁾كنعان، نواف(2002) القضاء الإداري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص63

⁽²⁾سامي جمال الدين (1962) القضاء الإداري، مرجع سابق، ص218

الخاتمة

أولاً- النتائج

توصلت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج يمكن إجمالها في الآتي:

1. رغم من تعدد تعريفات الموظف العام غير أنه في التشريع الأردني اتصف بالدقة والشمولية للوصف القانوني والذي هو محل المساءلة التأديبية.
2. يعتبر القضاء الإداري ضماناً أقوى من التظلم الإداري وذلك للخبرة القضائية والقانونية للقضاة فيها ولوجود ضمانات الحياد أكثر، الأمر الذي يتطلب الرقابة القضائية على قرارات المساءلة التأديبية.
3. يعتبر نظام الخدمة المدنية الأردنية متميزاً عن قانون الخدمة المصري في وضوح ضمانات سلامة المسؤولية التأديبية من التظلم الإداري والتظلم القضائي وحتى في رقابة القضاء على قرارات تأديب الموظف العام.
4. تميز أيضاً نظام الخدمة المدنية الأردنية عن قانون الخدمة المدنية المصري في تفصيل مقتضيات وغايات المساءلة التأديبية في نظام واحد وبشكل مفصل للإجراءات ومراحل المساءلة التأديبية عنه في قانون الخدمة المدنية المصري، لما في ذلك من أهمية وقيمة قانونية أنه لا يترك مجالاً للإجتهد في النصوص القانونية بحث تكون واضحة ولا تتنوع بتنوع القائمين على المساءلة التأديبية وفي هذا قدر كبير لمنع المحاباة أو الظلم .

ثانياً - التوصيات

بناء على ماتم التوصل إليه من نتائج، توصي الدراسة بما يلي:

1. لابد من إرشاد الموظف العام أن ضمانات المساءلة لديه عند مساءلته هي ثلاث قنوات من التظلم الإداري على الجزاء التأديبي ثم التظلم القضائي ووجود رقابة قضائية على المساءلة التأديبية.
2. يوصي الباحث بتفعيل الرقابة القضائية الإدارية على المساءلة التأديبية ، لا سيما العقوبات الكبيرة مثل إنهاء الخدمات والإستغناء عن الخدمة أو الإيقاف عن العمل ، بحيث تربط بالقضاء الإداري وتدقق قضائيا قبل إجازتها وإقرارها.
3. يوضي الباحث بأن تنشئ المحكمة الإدارية فروعاً لها بمختلف المحافظات ، للتسهيل على الموظفين العامين وتسهيل التقاضي وسرعته ووصول المتظلم قضائيا وتجروءه لاسترداد حقه ولوضع حد للتجاوزات في المساءلة التأديبية، وفي ذلك مزيد من العدالة وبث روح الطمأنينة لدى الموظف العام.

المراجع

أولاً: المؤلفات العلمية

- الأحمّد، علي عيسى . (2011) . المسؤولية التأديبية للاطباء، ط ، منشورات الحلبي، بيروت
- احمد ، صلاح محمد . (1990) . مجموعة القواعد القانونية لمحكمة النقض في مسائل العمل والتأمينات الاجتماعية في (60) عام (1931 - 1991) ، القاهرة الحديثة للطباعة ، القاهرة، ج1 ، منازعات العمل والقطاع العام.
- احمد، نجيب خلف ومحمد علي جواد .(2013) . القضاء الاداري مطبعة الغفران بغداد ط3.
- أيمن ، عبد العزيز مصطفى . (2009) . السلطة التأديبية لصاحب العمل، ط 1، دار الكتب القانونية، القاهرة.
- بسيوني ، عبد الغني عبد الله . (1983) . ولاية القضاء الاداري على اعمال الادارة- قضاء الالغاء ، ط1 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية .
- بسيوني، عبد الرؤوف .(2008) . الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية .
- بدر، أحمد سلامة . (2004) . التحقيق الإداري والمخالفة التأديبية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة .
- بسيوني، عبد الغني . (1991) . القانون الإداري، ط1 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية.

- بسيوني، عبدالرؤوف . (1997) . أحكام التظلم في القانون المصري والفرنسي، ط1، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، القاهرة .
- بركات ، زين العابدين. (1975) . مبادئ القانون الإداري، ط1 ، دار الفكر، دمشق .
- البنداري ،عبدالوهاب . (1972) . المسؤولية التأديبية والجنائية للعاملين في القطاع العام ، ط1 ، دار النهضة ، القاهرة.
- البناء، عاطف محمود. (1998) .الوسيط في القضاء الإداري، ط2 ، منشأة المعارف ، القاهرة.
- بدر ، احمد سلامة . (2004) . التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة.
- بدوي ، ثروت .(1963) . القانون الإداري ، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة .
- ثابت، مجدي . (1991) . مبدأ المشروعية ومدى خضوع الإدارة للقانون ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة .
- جعفر ، محمد أنس قاسم . (1985) . الوسيط في القانون العام ، ط1، مطبعة إخوان مورفلي، القاهرة.
- الجرف، طعيمة . (1978) . القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية ، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة.
- الجرف، طعيمة . (1962) . مبادئ القانون الإداري ، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة .
- الجمل، يحيى . (2002) . نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة ، ط2، دار النهضة العربية ، القاهرة .

- جمال الدين ، سامي .(1962) . القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- حافظ، محمود. (1987) . القضاء الإداري في الأردن ، ط1، منشورات الجامعة الأردنية -عمان .
- الحسيني، عمار . (2014) . دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، ط1، مكتبة السنهوري ، بغداد.
- حبيش ، فوزي. (1991) . الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين ، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.
- حسن، صلاح علي . (2012). ضمانات السلطة التأديبية لصاحب العمل، ط2، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية .
- حشيش ،عبد الحميد كمال . (1977) . دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الحلو ، ماجد راغب .(1987) القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية
- الحلو، ماجد راغب (1995) القضاء الإداري ،دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية
- الخوري، يوسف سعدالله. (2004) . مجموعة القانون الاداري، ط1 ، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد.
- خليل، محسن (1982) القضاء الاداري اللبناني ، بيروت، دار النهضة العربية، ص 273.
- خوين ،حسن بشيت (1998) ضمانات المتهم في الدعوى الجزائية ،الجزء الثاني، الطبعة الأولى .عمان:دار الثقافة للنشر والتوزيع.

- خليفة عبدالعزيز (2008) الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية.
- رحيم ، كمال صلاح (2008) مبادئ القانون الإداري ، أكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة، مسقط.
- الزعبي، خالد (2006) القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان.
- زكي محمد النجار(1993) الوسائل غير القضائية لحسم المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية.
- الزيات وآخرون،(1996)المعجم الوسيط،دار الدعوة اسطنبول،ط5
- السنهوري عبدالرزاق احمد (1983)، الوسيط في شرح القانون المدني، دار النهضة العربية - القاهرة.
- السالم ،عبدالمحسن (1986) العوارض الوجوبية والتقديرية للمسؤولية التأديبية للموظف العام ، ط1 ، دار القادسية ، بغداد.
- الشاوي توفيق (1958) محاضرات عن المسؤولية الجنائية في التشريعات العربية، معهد الدراسات العربية العالمية ، مطبعة الرسالة، مصر .
- شطناوي ، علي خطار (2008) موسوعة القضاء الاداري دار الثقافة في عمان.
- شريف أحمد الطباخ (2006) التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية ط1 ،دار الفكر الجامعي.
- شطناوي، علي خطار (2007) القضاء الإداري الأردني .دار الثقافة عمان ط1.
- شطناوي، علي خطار (2003) الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان .

- الشبخلي، عبد القادر (1983) النظام القانوني للجزء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان.
- شبير ، محمد سليمان (2015) مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.
- شيحا ، إبراهيم عبد العزيز(1983) مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني (دراسة مقارنة) ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت.
- شحاتة ، توفيق (1953) مبادئ وأحكام القانون الإداري ، دار النهضة العربية.
- الطماوي، سليمان (1959) مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة.
- الطماوي سليمان (1963) ،النظرية العامة للعقود الإدارية ، دار النهضة العربية.
- الطماوي، سليمان(1996) القضاء الإداري- قضاء التأديب،دار الفكر العربي ،القاهرة.
- الطهراوي، هاني علي (2006) القانون الإداري، الطبعة الأولى دار الثقافة للنشر والتوزيع،.
- طلبة عبد الله (1981) الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مطابع مؤسسة الوحدة، ط1، القاهرة.
- الطماوي، سليمان محمد (1995) القضاء الإداري ،الكتاب الثالث، دار الفكر العربي ،القاهرة .
- الظاهر، خالد خليل (2006). أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة.

- عمر، حمدي علي (2003) سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية.
- عامر، فؤاد (2001) ميعاد رفع دعوى الإلغاء، في ضوء أحكام المحكمة الإدارية ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة .
- عفيفي، مصطفى (1976) فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر.
- العجارمة نوفان العقيل (2007) سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط 1 .
- العنزي ، سعد نواف (2007) النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات، الاسكندرية.
- علي ، محمد ابراهيم الدسوقي (2006) حماية الموظف العام إداريا، دار النهضة العربية، القاهرة .
- عبد الباسط، محمد فؤاد (2005) الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية .
- عبدالعزيز، فهد (1992) رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية.
- عثمان، حسين عثمان محمد (2003) " قانون القضاء الإداري دار الجامعة الجديدة للنشر. ط 1 .
- العتوم ،منصور ابراهيم (1984) المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، ط ١ ،مطبعة الشرق ومكتبتها عمان

- العجارمة، نوفان العقيل (2007) سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة، عمان، ط1.
- فهمي، مصطفى أبو زيد (1999) القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.
- فودة ، رأفت (1998) النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء- دار النهضة العربية.
- قبيلات ، حمدي (2011) الوجيز في القضاء الإداري ، دار وائل للنشر والتوزيع ط1.
- كنعان، نواف (2008) النظام التأديبي في الوظيفة العامة ، جامعة الشارقة ، الإمارات العربية المتحدة .
- كنعان ، نواف (2010) أثر الحكم الجزائي في المسؤولية التأديبية للموظف العام السعيد للنشر والتوزيع ، عمان ط1.
- كنعان، نواف (2010) القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان
- ليلة ، محمد كامل (1968) مبادئ القانون الإداري ، الجزء الأول ، القاهرة ، دار النهضة العربية.
- محارب ،علي جمعة(2004) التأديب الإداري في الوظيفة العامة: دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانكليزي، ط1 دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- مقدم، سعيد (2010) الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- مرقس، سليمان (1964) شرح القانون المدني - الالتزامات، دار المعارف.
- الملط ،محمد جودت (1967) المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة .
- المنجي ، إبراهيم (2005) إلغاء الجزاء التأديبي ، منشأة المعارف ، الاسكندرية.

- الملاط، محمد جودت .(1967) . المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، بيروت .
- نجم، احمد حافظ . (1981) . القانون الإداري دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة ، دار الفكر العربي، القاهرة .
- الناصوري ،عزالدين و الشواربي عبدالحميد . (2013) . المسؤولية المدنية، ط 8 دار محمود للنشر، القاهرة .
- نخلة، مورييس .(2014) . الوسيط في شرح قانون الموظفين، ط4، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.
- وصفي ، مصطفى كمال (1978) "أصول إجراءات القضاء الإداري". ط 2 - مطبعة الأمانة- القاهرة .
- الوكيل، محمد خيرى (2008) التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار الفكر الجامعي الإسكندرية.
- ياقوت، محمد ماجد (2006) شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية .
- ياقوت، محمد ماجد (2007) أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دارالجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط3 .
- ياقوت ، محمد ماجد(1997) الطعن على الإجراءات التأديبية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف.
- يكن ، زهدي (1989) القضاء الاداري في لبنان وفرنسا الناشر دار الثقافة بيروت .

ثانياً - الرسائل العلمية

- الحمداني ، أحمد سرحان سعود . (2011) . السلطة التقديرية في مرحلة التحقيق الإداري، رسالة ماجستير، جامعة المستنصرية.
- الحديثي، شفيق عبد المجيد . (1975) . النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق- دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد، العراق.
- الخيلي ، محمد خليفة . (2009) . التظلم الإداري- دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة"، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان ، الأردن.
- رحيم ، كمال صلاح .(2008) . مبادئ القانون الإداري ، رسالة ماجستير، أكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة، مسقط، سلطنة عمان.
- الصروخ ، مليكة . (1983) . سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء ، رسالة دكتوراة ، جامعة عين شمس، مصر.
- الطائي، حمزة حسن شيخو. (2010) . الفساد الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير ،الأكاديمية العربية ، الدنمارك.
- عياش، أمجد . (2007) . ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام ، رسالة ماجستير، جامعة النجاح ، فلسطين.
- كباسي، إنتصار وعزوز، آمنة . (2016) .الجزاءات التأديبية للموظف العام بين تفعيل الأداء وقمع الحريات ، رسالة ماجستير ، جامعة 8 ماي 1945 - قالة/الجزائر .
- مسعود ،محمد عبد الحميد . (2006) . إشكالية رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة .

ثالثاً-الأبحاث العلمية

- الشيخلي، عبد الحفيظ عبد القادر. (2014). التدابير القانونية لمكافحة الفساد، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، جامعة الأمير نايف للعلوم الأمنية.
- كنعان، نواف. (1999). وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، بحث منشور في مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، مجلد 26، العدد 1 ص116.
- زينب ، زاهر عثمان . (2016) . المسؤولية القانونية للموظف العام ، مجلة جامعة البعث - المجلد 38 - العدد 6 -2016 حمص ، سوريا.
- عيشة، خلدون . (2017) . الموظف العام وطبيعة رابطة الوظيفة العامة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، الجزائر، مجلد (10) عدد (1)، 2017.
- منصورإبراهيم العتوم (2015) مدى سلطةقاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه " دراسة تحليلية مقارنة، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، عمان، المجلد 42، العدد 1.
- أمين، محمد سليم (2012) تسبب قرار فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الأول، السنة العاشرة.
- الجربوع ، أيوب بن منصور . (1994). ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري، مجلة العلوم الإدارية ،العدد الأول الصادر بتاريخ جوان 1994.
- العتوم ،منصور إبراهيم . (2012). أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن، مجلة الشريعة والقانون،العدد 26 ،كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة .

- شحادة ، موسى مصطفى . (2004) . مبدأ حق الإنسان في محاكمة عادلة في المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة الثامنة والعشرون ربيع الآخر 1425 هـ يونيو 2004م، ص174.

- محمود، علاء إبراهيم (2010) مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، العراق، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني السابع.

رابعاً - المواقع الإلكترونية

- موقع المدينة بتاريخ 15/حزيران 2015 <http://www.almadenahnews.com> تم الولوج بتاريخ 2019/2/11

- ديوان الخدمة المدنية الأردنية (الموقع الرسمي) president@csb.gov.jo تم الولوج بتاريخ 2018/12/20

- موقع اليوم بتاريخ 2018/12/31 <https://www.youm7.com> تم الولوج بتاريخ 2019/2/6

- موقع جراسا بتاريخ 1 / 2018/10 <http://www.gerasanews.com> تم الولوج بتاريخ 2019/2/7