

النظام القانوني لتأديب الموظفين العموميين (دراسة قانونية تطبيقية)

صقر خلف أحمد العدوان

المدير الإداري - بلدية الشونة الجنوبية

الملخص باللغة العربية

تكمن مشكلة هذا البحث في بيان الإجراءات التأديبية المتخذة تجاه الموظف العام المخالف والضمانات التي تكفل صحة هذه الإجراءات، وتبين من خلال البحث أن المشرع الأردني قد أحاط الموظف المخالف بالعديد من الضمانات التأديبية: كالتحقيق، الاستجواب، الاطلاع على ملف الشكوى، وحقه بتوكيل محام. كما اشترط المشرع إعلام الموظف المخالف بالتهمة المنسوبة إليه في كافة مراحل المحاكمة، بعد أن كانت مقتصرة على مرحلة ما بعد الإحالة إلى المجلس التأديبي. لذلك لا بد للمشرع الأردني من تنظيم المسائل الخاصة بالوظيفة العامة في تشريع مستقل يتضمن أحكام تفصيلية بخصوص التأديب، منها النص على سلطات المحقق الإداري وواجباته، حيث لم يتضمن نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي ذلك. كما لا بد للمشرع الأردني من استحداث قضاء تأديبي خاص بنظر طعون الوظيفة العامة.

الكلمات المفتاحية: الموظف العام، المخالفة المسلكية، العقوبة التأديبية، المجالس التأديبية.

ABSTRACT

The problem of this research lies in the statement of the disciplinary measures taken against the violating public employee and the guarantees that guarantee the validity of these procedures. Through the research, it was found that the Jordanian legislator has surrounded the violating employee with many disciplinary guarantees: such as investigation, interrogation, access to the complaint file, and his right to appoint a lawyer. The legislator also stipulated that the violating employee be informed of the charges against him at all stages of the trial, after it was limited to the stage after referral to the disciplinary council. Therefore, it is necessary for the Jordanian legislator to organize issues related to the public office in an independent legislation that includes detailed provisions regarding discipline, including the provision of the powers and duties of the administrative investigator, as the current Jordanian civil service system does not include this. It is also necessary for the Jordanian legislator to create a special disciplinary judiciary to consider public office appeals.

Keywords: public servant, behavioral violation, disciplinary punishment, disciplinary councils.

المقدمة

في كثير من الدول ومنها الأردن، تحظى الوظيفة العامة بأهمية بالغة لارتباطها المباشر بسير المرافق العامة بانتظام واطراد وما تؤديه من خدمة عامة لجميع أفراد المجتمع، ونتيجة لإزدياد وظائف الدولة إزداد عدد موظفيها باعتبارهم المحرك الذي من خلاله يمكن للمرفق العام تحقيق أهدافه بكفاءة وفعالية، غير أن ذلك لا يمنع هؤلاء الموظفين من ارتكاب أخطاء ومخالفات أثناء قيامهم بوظيفتهم. لذلك لا بد من أعمال مبدأ الضمان بشكل متسق ومتوازن مع مبدأ الفاعلية، إذ أن الإخلال بمبدأي الفاعلية والضمان يؤدي إلى نتائج سلبية خطيرة سيما وأن النظام التأديبي نظام نسبي فما يصلح لبلد قد لا يصلح لآخر، والذي يصلح خلال مدة لا يصلح خلال فترة زمنية أخرى.

لذا فإن مسألة تأديب الموظف العام عن خطاه التأديبي ليست مسألة انتقامية بل العكس هي عملية قانونية يهدف من ورائها إلى إصلاح الموظف وتحذير باقي الموظفين حفاظاً على حسن سير المرافق العامة.

ونظراً لما تتمتع به السلطة المختصة بالتأديب من سلطة تقديرية واسعة، تمكنها من توقيع الجزاء على الموظف العام المنسوب إليه الخطأ التأديبي، فقد كان من الضروري أن تكفل للموظف ضمانات في مواجهة تلك السلطة، فيجب أن لا يفهم من أن السلطة التأديبية على أنها سلطة تعسفية بل على العكس من ذلك فهي مقيدة في مراحل وإجراءات حماية لحقوق الموظفين العموميين ولتتبع الإدارة من التعسف في استعمال سلطتها التأديبية. فشرعية الجزاء التأديبي باتفاقه مع ما يوجبه القانون من إجراءات واجبة الإلتباع حيال تأديب الموظف العام شرط أساسي لصحة القرار أو الحكم التأديبي باعتبار إن تلك الإجراءات تشكل ضمانات مقررة لمصلحة الموظف العام الخاضع للتأديب يتعين على السلطة المختصة بالتأديب احترامها.

مشكلة البحث

قد يتعرض الموظف العام في المؤسسة التي يعمل بها للمساءلة التأديبية نتيجة لارتكابه خطأ مسلكي معين محل بواجباته الوظيفية، لذلك تكمن مشكلة هذا البحث حول

بيان ما مدى صحة الإجراءات التأديبية المتخذة تجاه الموظف العام ؟، وما هي الضمانات التي تكفل صحة هذه الإجراءات وكفايتها الصادرة من الجهات التأديبية المختصة ؟، وما مدى استجابة المشرع الأردني للموازنة بين أهمية هذه الضمانات من جهة وبين الاعتبارات الإدارية التي قد تتعارض مع هذه الضمانات من جهة أخرى ؟.

أهمية البحث

تظهر أهمية هذا البحث من خلال الكشف عن مدى مسؤولية الموظف العام عن أداء مهمته الوظيفية في نطاق القانون الإداري في جملة من العناصر التأصيلية التي تتعرض لحقيقة هذه المسؤولية من جهة، والأهمية الواقعية في التطبيق الفعلي لأحكام القوانين والأنظمة من جهة أخرى. كما من المهم تسليط الضوء على القواعد الكفيلة بتحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة ومصلحة الموظف من خلال إيجاد سياسة تأديبية سليمة، قوامها تحقيق الموازنة بين مبدأ الفعالية التي تسعى الإدارة من خلاله لضمان سير المرفق العام من جهة، وبين مبدأ الضمان الذي يسعى لتوفير أكبر قدر من الضمانات أثناء المحاكمة التأديبية.

منهجية البحث

سيعتمد الباحث على اتباع المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، من خلال وصف وتشخيص موضوع البحث من مختلف جوانبه المتعلقة بالموظف العام والواجبات الوظيفية والسلطات التأديبية و ضمانات التأديب، ثم تحليلها بالاعتماد على مجموع الاحكام القانونية والآراء الفقهية والتطبيقات القضائية المتعلقة بالموضوع.

خطة البحث

سيتم تناول هذا البحث في مبحثين متتاليين؛ الأول بعنوان عناصر التأديب في النظام القانوني الأردني، نتناول فيه المخالفات التأديبية وعقوباتها وتنوع السلطات التأديبية وتعددتها والاختصاص التأديبي والتصرف فيه. ثم المبحث الثاني بعنوان ضمانات التأديب في النظام القانوني الأردني، نتناول فيه الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي والضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي والضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي.

المبحث الأول

عناصر التأديب في النظام القانوني الأردني

لا بد بدايةً من التطرق لمفهوم الموظف العام وهو الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو بموازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً⁽¹⁾.

وإذا كان وجود الجزاء ضرورياً لضمان قيام الموظف بعمله، فإنه من الضروري من ناحية أخرى وجود مجموعة من عناصر التأديب الكفيلة بضمان احترام القواعد القانونية وتحقيق السير الفعال للمرفق العام، ومن هذه العناصر: المخالفات التأديبية وعقوباتها وتنوع السلطات التأديبية وتعددتها والاختصاص التأديبي والتصرف فيه.

وعلى أساس ذلك؛ نتناول هذا المبحث من خلال المطالب الثلاث التالية:-

المطلب الأول: المخالفات التأديبية وعقوباتها

نتناول هنا تعريف المخالفات التأديبية وبيان العقوبات التأديبية، وذلك في

الفرعين التاليين:-

الفرع الأول: التعريف بالمخالفات التأديبية

إن صعوبة تحديد المخالفات التأديبية على سبيل الإحصار هو إحدى السمات المميزة لها⁽²⁾، الأمر الذي يعطي السلطات التأديبية صلاحية تقدير ما إذا كان العمل الذي قام به الموظف يُعد خروجاً على واجبات الوظيفة إخلالاً بكرامتها أم لا، مع خضوع هذا التقدير لرقابة القضاء الإداري⁽³⁾. فلا يضع المشرع تعريف محدد للمخالفة التأديبية، ولا

(1) المادة (2) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

(2) البلوشي، حمده علي (2019). الضمانات الممنوحة للموظف في النظام التأديبي الإماراتي، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، جامعة الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، المجلد 17، العدد 2، ص137.

(3) عبد الله، عبد الفني بسيوني (2008). القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص334.

يحدد الأفعال التي تتكون منها على سبيل الحصر، كما هو الأمر في الجريمة الجزائية⁽¹⁾. كما تأخذ أنظمة التأديب بالمفهوم الواسع للمخالفات التي يمكن أن يرتكبها الموظف العام، وبالتالي لم تحدد شكلاً للمخالفة التأديبية سواءً الإدارية منها أو المالية⁽²⁾. ونتيجة لصعوبة وضع تعريف محدد للمخالفات التأديبية في التشريع، حاول الفقه الإداري وضع تعريف للمخالفة التأديبية؛ فمنهم من عرفها بأنها: "إخلال الموظف بواجبات وظيفته"⁽³⁾، ويعرفها آخر بأنها: "فعل أو امتناع إرادي يخالف واجبات الوظيفة أو مقتضياتها، ويصدر ممن تتوفر فيه صفة الموظف العام"⁽⁴⁾. كما يذهب رأي ثالث إلى تعريفها بأنها: "إتيان الموظف عملاً أو أن يمتنع عن أداء عمل يكون من شأنه الإخلال بمقتضيات الوظيفة العامة، سواءً كان داخل نطاق الوظيفة أو خارجها بما لا يتفق مع مركزه كموظف عام"⁽⁵⁾.

وباستعراض التعريفات التي وضعت للمخالفة التأديبية؛ نجد أن جانب من هذه التعريفات يذهب إلى استبعاد الركن المعنوي، في حين يذهب الاتجاه الآخر إلى أن المخالفة التأديبية تقوم على ركنين هما: مادي ومعنوي. ونميل من جانبنا إلى تأييد الاتجاه الثاني، الذي يشترط توافر الركن المادي والمتمثل بالفعل أو الامتناع، بالإضافة للركن المعنوي الذي يعني وقوع الفعل أو الامتناع عن إرادة أئمة، وذلك لسهولة إثبات الواقعة المادية. الفرع الثاني: أنواع العقوبات التأديبية

العقوبة التأديبية هي الجزاء الذي يوقع على مرتكب المخالفة التأديبية من الموظفين، وتحدد هذه العقوبات على سبيل الحصر في التشريعات التي تتناول الوظيفة

(1) الزعبي، خالد سمارة (2002). القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، ط4، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص233.

(2) كنعان، نواف (2008). النظام التأديبي في الوظيفة العامة، ط1، عمان: دار إشراف للنشر والتوزيع، ص194.

(3) الحلو، ماجد راغب (2005). القانون الإداري، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ص358.

(4) العتوم، منصور إبراهيم (2000). المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، ط2، عمان: مطبعة الشرق ومكتبتها، ص81.

(5) بن مالك، أحمد وعسري، أحمد (2022). النظام القانوني للمحاكمة التأديبية في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، جامعة إدرا، الجزائر، المجلد 7، العدد 1، ص6.

العامه، وبالتالي لا يمكن إيقاع أي عقوبة غير وارادة في هذه التشريعات⁽¹⁾، وقد تكون هذه العقوبات إما ذات طبيعة أدبية أو مالية، أو منهيه للعلاقة الوظيفية⁽²⁾. وقد حدد المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته العقوبات التي يجوز للسلطة التأديبية توقيعها على الموظفين على سبيل الحصر وليس على سبيل المثال، وأناط الاختصاص بفرض هذه العقوبات بحسب مستوى الفئة الوظيفية ونوع العقوبة التأديبية⁽³⁾، حيث توقع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (142) من النظام على المخالفات التي يرتكبها الموظف من الفئات الأولى والثانية والثالثة بقرار من الرئيس المباشر إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الإنذار، أو بقرار من المدير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الحسم من الراتب الاساسي، أو بقرار من الأمين العام إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات، أو بقرار من الوزير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات⁽⁴⁾. كما نص النظام على وجوب حفظ نسخ عن الأوراق والقرارات المتعلقة بالعقوبات التي فرضت على الموظف في ملفه⁽⁵⁾.

وتشمل العقوبات التأديبية المقررة في نظام الخدمة المدنية الحالي ما يلي:-
التنبيه، الإنذار، الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر، حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة، حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات، حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات، الاستغناء عن الخدمة، العزل⁽⁶⁾. هذا ولم يذهب

(1) سميران، عبد الإله محمد (2022). العقوبات التأديبية الصادرة بحق الموظف العام. مجلة جامعة الزيتونة الأردنية للدراسات القانونية، جامعة الزيتونة الأردنية، المجلد 3، الإصدار 2، ص38.

(2) القبيلات، حمدي سليمان (2010). القانون الإداري، الجزء الثاني (القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، الوظيفة العامة)، ط1، عمان، دار وائل للنشر، ص331.

(3) سميران، عبد الإله محمد (2022). العقوبات التأديبية الصادرة بحق الموظف العام، مرجع سابق، ص40.

(4) الفقرة (أ) من المادة (143) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

(5) المادة (158) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

(6) الفقرة (أ) من المادة (142) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

المشعر الأردني إلى وضع تعريف للمخالفة التأديبية، وإنما ترك ذلك لسلطة التأديب، إذ يبدو أنه من الاستحالة بمكان أن يتم حصر الأفعال التي يمكن اعتبارها مخالفة تأديبية، وبالتالي تقرير مسؤولية الموظف التأديبية⁽¹⁾. وفي تطبيق ذلك؛ قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية بأنه: "يتبين أن الثابت من أوراق الدعوى أن المجلس التأديبي المشكل تشكيلاً صحيحاً قد قام بالإجراءات المحكومة بنظام الخدمة المدنية وراعى الضمانات الواردة بالنظام وأصدر قراره المشكوك منه، وحيث أن النتيجة التي توصل إليها المجلس التأديبي كانت سائغة ومستخلصة استخلاصاً سليماً من أصول ثابتة في أوراق الدعوى، وكان الخطأ الذي ارتكبته الطاعنة بطباعة بطاقة أحوال شخصية باسم المدعوة سحر .. ووضع صورة عليها لا تعود لها ولفتاة مجهولة فإن هذا الفعل على درجة كبيرة من الخطورة وأن العقوبة التي فرضها المجلس التأديبي بالاستغناء عن خدمة الطاعنة تتناسب وخطورة الذنب الذي ارتكبته ولا يعترها الغلو مما يتعين رد دعوى الطاعنة"⁽²⁾.

المطلب الثاني: تنوع السلطات التأديبية وتعددتها

يعود حق تأديب الموظف العام بالأصل إلى إدارته، حيث يعتبر التأديب أحد عناصر السلطة الرئاسية، وبما أن الإدارة هي المسؤولة عن القيام بالأعمال الموكلة إليها، فإنه من منطوق الأمور أن تتولى مراقبة أعمال موظفيها واتخاذ الإجراء المناسب إزائها⁽³⁾، والمقصود بالسلطة التأديبية الجهات التي تملك القيام بمهمة تأديب الموظف العام⁽⁴⁾. وتدور معظم التشريعات الإدارية حول ثلاثة أنظمة تأديبية هي:-

1. نظام يقضي بإيقاع العقوبة التأديبية من قبل السلطة الرئاسية، ويطلق عليه

النظام الرئاسي.

(1) السليمات، فايز مطلق (2013). ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، ص 47-48.

(2) قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2022/267 (هيئة خماسية) تاريخ 2022/6/21، منشورات مركز عدالة.

(3) بن مالك، أحمد وعسري، أحمد (2022). النظام القانوني للمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 9.

(4) الحلو، ماجد راغب (2005). القانون الإداري، مرجع سابق، ص 360.

2. نظام يقضي بإيقاع العقوبة التأديبية من قبل مجالس التأديب، ويطلق عليه نظام مجالس التأديب.

3. نظام يقضي بإيقاع العقوبة التأديبية من قبل محاكم تأديبية مختصة، ويطلق عليه المحاكم التأديبية (1).

وسنتناول بيان هذه السلطات التأديبية في الفروع التالية :-

الفرع الأول: السلطة التأديبية الرئاسية.

هناك إجماع على ضرورة تمتع الرئيس الإداري بصلاحيات تأديبية، تمكنه من إيقاع العقوبات التأديبية على مرؤسيه مرتكبي المخالفات التأديبية، بصورة سريعة وفعالة. وفحوى هذا النظام هو تمتع السلطة الرئاسية وحدها بصلاحيات تقدير المخالفات التأديبية، وإيقاع الجزاء على الموظف، بغض النظر عن مدى جسامة العقوبة ودون التدخل من أي طرفٍ آخر (2).

وتتمثل السلطات التأديبية الرئاسية في السلطات الإدارية العليا التي تضم:- الوزراء المختصون، الأمناء العامون، ومدراء الدوائر، وكل من يفوض للقيام بهذه المهمة بموجب قرار مكتوب يصدر ممن يملك صلاحية إصداره، وتمتاز صلاحيات السلطة التأديبية الرئاسية بالتدرج تبعاً لجسامة المخالفة ونوع الجزاء (3). ومن جانب آخر يحقق النظام التأديبي الرئاسي عنصر الفاعلية، لهذا تدعم الدول التي تملك الرغبة في توفير الفاعلية الإدارية للسلطات الإدارية في التأديب، فتمنحها سلطات تقديرية واسعة في هذا المجال، دون معقب عليها، إلا من الجهات الرئاسية المتعددة التي يتبعها الموظف حسب التدرج الرئاسي (4).

(1) البلوشي، حمده علي (2019). الضمانات الممنوحة للموظف في النظام التأديبي الإماراتي، مرجع سابق، ص141.

(2) شطناوي، علي خطار (2006). مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة، ط2، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، ص372.

(3) كنعان، نواف (2008). النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص197.

(4) الزعبي، خالد سماره (2002). القانون الإداري وتطبيقاته، مرجع سابق، ص242.

هذا ويمتاز النظام الرئاسي في تحقيق السرعة والبساطة، حيث يعتبر البديل له الطريق القضائي، والذي يمتاز بطول الإجراءات والميل إلى التأني، ومناقشة جميع الاحتمالات. كما ويمتاز هذا النظام بتوفير ضمانات للموظف العام في مواجهة سلطات التأديب الرئاسية، وتمثل هذه الضمانات في نوعين: إدارية وقضائية، لكبح إرادة الإدارة من إساءة استعمال سلطتها. (1)

ونرى أن هذا النظام ينطوي على العديد من العيوب الجسيمة من أبرزها جمعه لصفة الخصم والحكم التي تجانب العدالة، وتعزز الظلم، ويؤدي ذلك إلى خلق نوع من إساءة استعمال السلطة والانحراف بها إلى درجة الغلو والتماهي، والاستبداد الإداري غير المتوقع في مجال الإدارة.

الفرع الثاني: المجالس التأديبية.

إن تمتع الرئيس الإداري بصلاحيات واسعة في مجال التأديب الوظيفي يتنافى مع اعتبارات العدالة، ونتيجة لذلك أصبح التوجه الغالب في مجال السلطات التأديبية يذهب إلى تقييد السلطة الرئاسية بحيث لا يترك للرئيس الإداري سلطة إيقاع كافة العقوبات التأديبية، والجسيمة منها على وجه الخصوص. وبناءً على ذلك تستوجب بعض التشريعات الوظيفية كالتشريع الفرنسي، استشارة مجلس التأديب قبل إيقاع العقوبات الجسيمة بصفة نهائية، الأمر الذي يجعل من هذه الاستشارة ضمانة هامة يتمتع بها الموظف العام. (2)

وتمثل مجالس التأديب الصورة الثانية من صور سلطات التأديب، ويسند لها صلاحية تأديب الموظف العام إلى جانب السلطات الرئاسية (3)، كما هو الحال في نظام الخدمة المدنية الأردني.

وتجدر الإشارة إلى ضرورة أن يتم تشكيل مجالس التأديب طبقاً للقانون، بالتالي إذا حدد المشرع عدد معين لعضوية مجالس التأديب، فإنه يشترط مراعاة ذلك عند

(1) كنعان، نواف (2008). النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 198.

(2) شطناوي، علي خطار (2006). مبادئ القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 374.

(3) كنعان، نواف (2008). النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 207.

التشكيل، كما وتختلف المجالس التأديبية القانونية باختلاف الأنظمة التأديبية، فقد تتشكل بقانون أو نظام أو قرار. (1)

ونرى أن هذا النظام شبه القضائي يمثل ضماناً حقيقية في الحد من تعسف الإدارة بحق موظفيها، وذلك بالفصل بين سلطة الاتهام وسلطة فرض الجزاء التأديبي، فتتدخل الهيئات المستقلة والاستشارية، والمكلفة بإبداء الرأي قبل فرض الجزاء التأديبي. الفرع الثالث: المحاكم التأديبية.

يعتبر منح سلطة التأديب لجهة قضائية من آخر التطورات التي لحقت بنظم تأديب الموظف العام، حيث يقوم المشرع بنزع سلطة التأديب من السلطة الرئاسية ويضعها ضمن اختصاص محاكم تأديبية تشكل لهذا الغرض (2). وقد ينشئ المشرع نيابة من نوع خاص، توازي النيابة العامة، ويقتصر دور السلطة الرئاسية في هذا النظام على توجيه الاتهام إلى الموظف العام. (3)

ولأسف لم تأخذ الأردن بهذا النظام بعد، ونذكر أنه من الدول العربية التي أخذت بهذا النظام، مصر، حيث أنشأ المشرع المصري المحاكم التأديبية بالقانون رقم 17 لسنة 1958 ثم نظمها بالقانون رقم 47 لسنة 1972 الخاص بمجلس الدولة، وهي تتكون من نوعين:-

1. المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم.
 2. المحاكم التأديبية للعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث، أي أنها تختص بتأديب العاملين من الشاغلين للدرجات من السادسة إلى الأولى. (4)
- ونرى أن النظام الأكثر فاعلية هو النظام القضائي، فإحالة فرض الجزاء التأديبي إلى محكمة مختصة، تتوافر فيها كافة الضمانات والإجراءات التي تراعي حقوق

(1) السليمات، فايز مطلق (2013). ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، مرجع سابق، ص55.

(2) الزعبي، خالد سماره (2002). القانون الإداري وتطبيقاته، مرجع سابق، ص247.

(3) العتوم، منصور إبراهيم (2000). المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص217.

(4) عبد الله، عبد الغني بسيوني (2008). القانون الإداري، مرجع سابق، ص341.

الموظف، من شأنه كفاءة جيدة وعدالة المساءلة التأديبية. ناهيك عما يوفره النظام القضائي من إشاعة أجواء الثقة والاطمئنان لدى الموظف عند علمه بأن الجهة القضائية هي التي تملك أمر توقيع الجزاء عليه وليست الإدارة.

الفرع الرابع: السلطات التأديبية في النظام القانوني الأردني
تمت الإشارة من قبل إلى أن المشرع الأردني قد أناط الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية بجهتين تأديبيتين فقط هما: السلطة التأديبية الرئاسية، مجالس التأديب.

أولاً: السلطة التأديبية الرئاسية (السلطة الإدارية):- تتمثل السلطات التأديبية الرئاسية في السلطات الإدارية العليا والتي تشمل: الوزراء المختصون، الأمناء العامون، ومدراء الدوائر، حيث أن هذه الرئاسات الإدارية تملك سلطة التوجيه، وهي المسؤولة عن حسن سير العمل في الإدارات التي يرأسونها، وهي بالتالي الأقدر على الحكم على تصرفات الموظفين.⁽¹⁾

وقد حدد نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي السلطات التأديبية الرئاسية، ونطاق اختصاص كل واحدة منها بحسب الفئة الوظيفية، ودرجة الموظفين المخالفين، ونوع العقوبة التأديبية التي توقع عليهم، حيث تضمن نص المادة (143) الفقرة (أ) من هذا النظام أنه توقع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (142) من النظام على المخالفات التي يرتكبها الموظف من الفئات الأولى والثانية والثالثة بقرار من الرئيس المباشر إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة التي لا تتجاوز الإنذار، أو بقرار من المدير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة التي لا تتجاوز الحسم من الراتب الاساسي، أو بقرار من الأمين العام إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة التي لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات، أو بقرار من الوزير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة التي لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات.⁽²⁾

(1) الزعبي، خالد سمارة (2002). القانون الإداري وتطبيقاته، مرجع سابق، ص249-ص250.

(2) الفقرة (أ) من المادة (143) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

ثانياً: المجالس التأديبية: - بين نظام الخدمة المدنية الأردني كيفية تشكيل المجالس التأديبية واختصاصاتها في المادة (147) من النظام وحسب فئات الموظفين، حيث يؤلف مجلس تأديبي لاتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الفئة الأولى برئاسة أمين عام وزارة العدل وعضوية كل من: - أمين عام الديوان ومستشار في ديوان التشريع والرأي يسميه رئيس ديوان التشريع والرأي. كما يؤلف مجلس تأديبي لاتخاذ الاجراءات التأديبية بحق موظفي الفئتين الثانية والثالثة برئاسة مستشار من ديوان التشريع والرأي يسميه رئيس ديوان التشريع والرأي وعضوية كل من: أحد موظفي وزارة العدل من شاغلي الوظائف القيادية يسميه وزير العدل وأحد موظفي الديوان من شاغلي الوظائف القيادية يسميه رئيس الديوان.⁽¹⁾

كذلك النص في النظام على تشكيل لجنتين: - الأولى للنظر بمخالفات موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا، والثانية للنظر في: 1. المخالفات المرتكبة من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا 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.⁽²⁾

المطلب الثالث: الاختصاص التأديبي والتصرف فيه

تباشر الإدارة التحقيق مع الموظف، بعد علمها بوقوع المخالفة التأديبية، وذلك أثناء فرض رقابتها على أعمال موظفيها، تكون الرقابة إما من قبل السلطة الإدارية نفسها (الرئيس المباشر)، أو ديوان المحاسبة، أو ديوان الخدمة المدنية، أو بتقديم تظلم للإدارة⁽³⁾. لذلك سنتناول هذا المطلب من خلال الفروع التالية: -

⁽¹⁾ الفقرتين (أ، ب) من المادة (143) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

⁽²⁾ الفقرتين (أ، ب) من المادة (160) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

⁽³⁾ حتملة، سليم سلامة (2004). القضاء الإداري - طعون الموظفين، ط1، عمان: دار أوقاريت للنشر والتوزيع، ص99.

الفرع الأول: مباشرة التحقيق

إن الهدف الأساسي من التحقيق التأديبي هو التثبت من الوجود المادي للوقائع المعتبرة مخالفة تأديبية، ونسبتها للموظف العام، وجمع الأدلة على ارتكابها⁽¹⁾، كما ويستهدف هذا التحقيق البحث عن الوثائق والأدوات ذات الصلة بالمخالفة التأديبية بغية تحديد ظروف ارتكابها، لانطباق القاعدة الجنائية التي تقضي ببراءة المتهم حتى يثبت العكس في المجال التأديبي⁽²⁾. ففي حال تثبت الإدارة من إمكانية ارتكاب الموظف للمخالفة التأديبية، يتوجب عليها القيام بالإجراءات اللازمة تحقيقاً للعدالة، وبالتالي تقوم الإدارة بتشكيل هيئة إدارية للتحقيق مع الموظف المحال إليها إذا ارتأت أنه لا بد من الإحالة للتحقيق قبل توقيع العقوبة، الأمر الذي يستتبع مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة له، ومنحه كافة الضمانات المقررة قانوناً⁽³⁾. وعليه يندرج الاختصاص بإحالة الموظف إلى التحقيق ضمن اختصاص السلطة التأديبية، حيث يعتبر قرار الإحالة للتحقيق التأديبي مقدمة أساسية للاختصاص التأديبي⁽⁴⁾.

ويلاحظ أن بعض التشريعات كالأردني مثلاً؛ قد قصر إلزام إجراء التحقيق على عقوبات تأديبية معينة، وبالتالي يمكن إيقاع العقوبات التأديبية التي يمكن اعتبارها عقوبات تأديبية بسيطة دون إجراء التحقيق، في حين اشترط المشرع الأردني عدم إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد إجراء التحقيق معه من قبل هيئة تشكل لهذه الغاية⁽⁵⁾. ولما للدور الذي تباشره لجان التحقيق من أهمية، وضماناً لتحقيق أكبر قدر من

⁽¹⁾ البلوشي، حمده علي (2019). الضمانات الممنوحة للموظف في النظام التأديبي الإماراتي، مرجع سابق، ص143
⁽²⁾ شطناوي، فيصل (2012). إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، العدد 7، المجلد 26، ص1532.

⁽³⁾ محارب، علي جمعة (2004). التأديب الإداري في الوظيفة العامة، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص338.

⁽⁴⁾ حتاملة، سليم سلامة (2004). القضاء الإداري - طعون الموظفين، مرجع سابق، ص100.

⁽⁵⁾ البندين (1 و2) من الفقرة (i) من المادة (146) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

الكفاءة والفعالية، فإنه يفضل حين تشكيل هذه اللجان أن تضم عناصر مؤهلة تاهيلاً قانونياً لإجراء التحقيق وفقاً للأصول التي تقوم عليها المحاكمة العادلة.⁽¹⁾ وفي تطبيق ذلك؛ قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية بأنه: "إذا كان الثابت أن الطاعن قد استعمل هوية المستخدم الخاص بمدير الموارد البشرية بالإضافة إلى كلمة المرور وأقدم ومن خلال النظام المحوسب على حذف إجازات تعود له، فإن مثل هذه الأفعال الصادرة عنه إنما تشكل وبالتطبيق القانوني استغلاله لوظيفته وصلاحياته لتحقيق منفعة ذاتية، وفق ما هو منصوص عليه بالفقرة (ج) من المادة (41) من نظام الموظفين في جامعة العلوم والتكنولوجيا الأردنية وتعديلاته رقم (146 لسنة 2003)، وفعله موجب للمسؤولية التأديبية، وحيث أن المجلس التأديبي الابتدائي قد واجه المستدعي بالمخالفة المنسوبة إليه ثم استمع إلى أقواله فإن ما توصل إليه من توقيع عقوبة تنزيل الدرجة إلى بداية الدرجة الأقل منها مباشرة بحدود المادة (6/41) من النظام واقع في محله وموافقاً لأحكام القانون".⁽²⁾

الفرع الثاني: آثار التحقيق

قبل تناول الآثار التي تترتب على الإحالة إلى التحقيق، لا بد من تناول الآثار التي تترتب على قرار الإحالة والتي كانت محل خلاف في الفقه والقضاء الإداريين، ومدار الخلاف يدور حول إمكانية اعتبار قرار الإحالة للتحقيق قراراً إدارياً نهائياً أم لا؟، وبالتالي يكون محلاً للطعن فيه بالإلغاء أم لا؟.

تنازع الإجابة على هذا التساؤل رأيان فقهيان⁽³⁾؛ الرأي الأول؛ يذهب أنصاره إلى اعتبار النتائج المترتبة على قرار الإحالة نتائج قانونية تؤدي إلى اعتبار قرار الإحالة قراراً إدارياً نهائياً، يمكن الطعن فيه بالإلغاء⁽⁴⁾. أما الرأي الثاني، وهو الرأي الراجح فقهاً

(1) كنعان، نواف (2008). النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص228.

(2) قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2019/250 (هيئة خماسية) تاريخ 2019/11/6، منشورات مركز عدالة.

(3) أنظر تفصيلاً: شطناوي، فيصل (2012). إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص1534-1535.

(4) محارب، علي جمعة (2004). التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص342.

وقضاء؛ فيذهب إلى أن النتائج التي تترتب على قرار الإحالة للتحقيق هي نتائج واقعية وليست قانونية، وتنتفي بالتالي صفة القرار الإداري عنها، ولا يجوز الطعن فيه بشكل مستقل، بل يمكن الطعن به كعنصر من عناصر الطعن في القرار التأديبي.⁽¹⁾

لذلك نميل إلى تأييد الرأي القائل بأن قرار الإحالة لا يعدو أن يكون إجراءً إدارياً تحضيرياً للقرار التأديبي، وهو بهذه المثابة لا ينطوي على تعديل نهائي في المركز القانوني للموظف، ولا يُعد قراراً إدارياً نهائياً، وبالتالي لا يجوز الطعن به استقلاً قبل صدور قرار نهائي من السلطة التأديبية المختصة.

أما بالنسبة للآثار المترتبة على التحقيق؛ فقد يترتب عليه آثار معينة بحق الموظف، مثل إبلاغ النيابة العامة إذا تبين وجود جريمة أو مقترح بعزل الموظف دون اتباع الإجراءات التأديبية، إلا أن أهم هذه الآثار هو كف يد الموظف عن العمل⁽²⁾، ونتناولها تباعاً كما يلي:-

1. الإحالة إلى النيابة العامة: استناداً إلى المادة (149) من نظام الخدمة المدنية الأردني إذا تبين لأي سلطة من سلطات التأديب أن المخالفة التأديبية المسندة للموظف المحال إليها، تنطوي على جريمة جزائية، فيتربط على ذلك وقف الإجراءات التأديبية وإحالة الموظف ومحاضر التحقيق الذي أجري معه، والأوراق والمستندات المتعلقة بالمخالفة إلى المدعي العام المختص، أو إلى المحكمة المختصة، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تأديبي أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه بحق ذلك الموظف إلى أن يصدر حكم قطعي في الدعوى أو الشكوى الجزائية المقامة ضده، هذا وتتم الإحالة إلى المدعي العام والمحكمة المختصة بقرار من الوزير أو من المجلس التأديبي المختص إذا كان الموظف محالاً إليه.⁽³⁾

⁽¹⁾ كنعان، نواف (2008). النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 231.

⁽²⁾ بن مالك، أحمد وعسري، أحمد (2022). النظام القانوني للمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 11.

⁽³⁾ المادة (149) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

2. وقف الموظف عن العمل: عندما تبدأ الإدارة بمباشرة إجراءات التأديب، فإنها تلجأ كإجراء تمهيدي وقائي إلى كف يد الموظف عن العمل⁽¹⁾، وهو ما يعرف بالوقف الاحتياطي الذي يعرف بأنه: إجراء احتياطي يتمثل في إقصاء الموظف العام مؤقتاً عن ممارسة الوظيفة العامة، بقصد إبعاد الموظف المتهم جنائياً أو تأديبياً عن المرفق العام بشكل مؤقت استبعاداً للنتائج الضارة التي يمكن حدوثها نتيجة بقاء الموظف المتهم على رأس عمله.⁽²⁾

أما عن الجهة المختصة بإصدار قرار الوقف عن العمل؛ فإن الموظف يوقف عن العمل بقرار من الوزير في حالتين هما: أ- عند إحالة الموظف من قبل دائرته إلى المجلس التأديبي، أو إلى المدعي العام، أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة. ب- إذا تم إحالة الموظف من قبل المدعي العام إلى المحكمة لارتكابه أي جنائية أو جنحة مخلة بالشرف.⁽³⁾

كذلك نجد أن نظام الخدمة المدنية الأردني لم يحدد مدة معينة للوقف الاحتياطي، وعدم تحديد المشرع لمدة الوقف نفهم منه اتجاه إرادته إلى استمرار الوقف عن العمل لحين صدور قرار تأديبي نهائي، أو صدور حكم قطعي قضائي في الدعوى المقامة على الموظف.

الفرع الثالث: المحاكمة التأديبية

تعتبر الإحالة إلى المحاكمة مرحلة من مراحل التأديب في مصر والأردن، ولا يتحقق معنى الإحالة إلى المحاكمة التأديبية إلا بتقديم الموظف إلى المحكمة التأديبية في مصر، أو إلى المجلس التأديبي في الأردن⁽⁴⁾. فبعد انتهاء التحقيق قد يُحال الموظف إلى المحاكمة التأديبية، وهكذا تبدأ الدعوى التأديبية أمام السلطة المختصة بالتأديب بقرار الإحالة الصادر من قبل السلطة الرئاسية للموظف العام المخطئ، وعادةً ما يتضمن قرار

(1) شطناوي، فيصل (2012). إجراءات وضمائم المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 11537.

(2) شطناوي، علي خطار (2006). مبادئ القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 414.

(3) الفقرة (i) من المادة (150) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

(4) العتوم، منصور إبراهيم (2000). المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 296.

الإحالة جميع التهم المنسوبة بصورة تفصيلية وشاملة لضروف ارتكابها. وإذا كان يجب إجراء التحقيق مع الموظف المتهم عن جميع التهم المسندة إليه، فإنه من الجائز قانوناً أن يتضمن قرار الإحالة بعض التهم المسندة إلى الموظف، ولا تستطيع السلطات التأديبية بأي شكل من الأشكال معاقبة الموظف عن أي فعل لم يكن محلاً للتحقيق التأديبي. (1)

ووفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية يصدر قرار الإحالة للمجلس التأديبي بحق شاغلي وظائف الفئتين الأولى والثانية من الوزير، أما شاغلي الفئة العليا فيصدر قرار الإحالة بحقهم من مجلس الوزراء، ويرفق بالدعوى التأديبية لائحة تتضمن تفاصيل المخالفة أو المخالفات المسكوبة للموظف، ومحضر التحقيق الذي أجري حول تلك المخالفات وبيانات الدعوى الخطية والمادية والشخصية، وأي وثائق أخرى ترى الجهة المختصة تقديمها للمجلس التأديبي. (2)

ويباشر المجلس التأديبي النظر في الدعوى التأديبية التي تحال إليه وجاهياً خلال مدة لا تزيد على 30 يوماً، بعد المدة المحددة في الفقرة (ب) من المادة (147) من نظام الخدمة المدنية التي تنص على أن يتولى أمين سر المجلس التأديبي خلال مدة لا تزيد على أسبوعين من تاريخ استلامه مرفقات الدعوى التأديبية سائلة الذكر، تزويد أعضاء المجلس التأديبي بنسخة من هذه المرفقات، ويحضور الموظف المحال للمجلس التأديبي، وتكون إجراءات النظر في الدعوى سريه، وإذا لم يحضر الموظف المحال للمجلس التأديبي والمبلغ أصولاً أي جلسة من جلسات المحاكمة، فتجري محاكمته بصورة غيابية، ويسمح له حضور المحاكمة بعد ذلك إذا تقدم عذراً لتغيبه يقبل به المجلس، وإذا لم يحضر أي جلسة من جلسات المحاكمة ينظر المجلس في الدعوى تدقيقاً ويصدر قراره النهائي فيها. (3)

(1) شطناوي، علي خطار (2006). مبادئ القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص421-422.

(2) المادتين (148/أ) و (160/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

(3) الفقرتين (أ) و (ب) من المادة (151) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

وللمجلس التأديبي أثناء نظره أي دعوى تأديبية استدعاء أي شخص لسماع شهادته، وله أن يطلب من أي دائرة تقديم أية وثائق لها علاقة مباشرة بالمخالفة، وللمجلس بكامل هيئته أو أن يعهد إلى أحد أعضائه إجراء أي تحقيق يراه مناسباً بشأن المخالفة.⁽¹⁾

ويجتمع المجلس التأديبي بدعوى 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. ولرئيس المجلس التأديبي أن يقوم بتسمية أحد موظفي وزارة العدل أميناً لسر المجلس، بحيث يتولى إعداد جداول أعمال المجلس ومحاضر الاجتماعات والتبليغ وتوثيق القرارات، وأية أعمال أخرى يكلفه بها رئيس المجلس التأديبي.⁽²⁾

وعلى المجلس التأديبي أن يصدر قراره في الدعوى التأديبية المحال إليه خلال مدة لا تزيد على 60 يوماً من تاريخ عقد أول جلسة لهذه الغاية، على أن يتضمن القرار الأسباب والعلل التي قام عليه والمستخلثة من بيانات الدعوى، وأن يوضح المجلس في قراره النهائي الظروف الطارئة التي اضطرته للتأخر في الفصل في الدعوى إذا كان قد أصدر قراره بعد انقضاء مدة 60 يوماً، ويتلى قرار المجلس التأديبي النهائي ويفهم للموظف بصورة وجاهية، وفي حال صدوره غيابياً يتم تبليغ الموظف بالوسائل المتاحة، كما ويبلغ القرار النهائي الصادر عن المجلس التأديبي في أي دعوى تأديبية للوزير المختص ورئيس الديوان.⁽³⁾

الفرع الرابع: التصرف في التحقيق

في جميع الأحوال يتم التصرف في نتائج التحقيق بمعرفة الجهة التي قامت به، سواءً كانت الجهة الإدارية التي يعمل بها الموظف المتهم، أو جهات أخرى كالتنفيذية الإدارية

⁽¹⁾ الفقرة (ب) من المادة (152) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

⁽²⁾ الفقرتين (د و ه) من المادة (147) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

⁽³⁾ المادة (153) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

في مصر، والإجراء الذي يمكن أن تقوم الجهة الإدارية به اتجاه التحقيق الذي تمارسه يتمثل بحفظ التحقيق أو إيقاف العقوبة المنصوص عليها قانوناً أو إحالة الموظف المتهم بإرتكاب المخالفة التأديبية إلى المجلس التأديبي المختص، إذا تبين للسلطة الرئاسية أن المخالفة المنسوبة للموظف تستوجب توقيع عقوبة أشد لا تملك السلطة الرئاسية توقيعها.⁽¹⁾

أما إذا تبين لسلطات التأديب أن المخالفة التأديبية المنسوبة إلى الموظف تنطوي على جريمة جزائية، فيتوجب إيقاف الإجراءات التأديبية وإحالة الموظف ومحاضر التحقيق التي اجريت مع الموظف وكافة الوثائق المتعلقة بالمخالفة إلى المدعي العام أو إلى المحكمة المختصة، وتتم الإحالة بقرار من الوزير أو من المجلس التأديبي المختص إذا كان الموظف محالاً إليه⁽²⁾. وبعد أن تكتمل جميع البيانات والأدلة والمعلومات التي ترغب هيئة التحقيق الإحاطة بها وحصرها، يتوجب عليها تحديد المسار الذي تريد اتباعه، إما حفظ التحقيق أو متابعة الإجراءات التأديبية بحق الموظف.⁽³⁾

المبحث الثاني

ضمانات التأديب في النظام القانوني الأردني

تضمنت تشريعات الوظيفة العامة للموظفين العموميين العديد من الضمانات التي تعتبر كافية لممارسة هذه الفئة حقوقهم الشخصية، التي كفلها الدستور والقانون، وتهدف هذه الضمانات إلى استجلاء الواقع، والوقوف على الحقائق، وظهر ذلك جلياً في الأحكام المتضمنة في القوانين، والأنظمة، والتعليمات التي تناولت الوظيفة العامة⁽⁴⁾. إذ تهدف هذه الضمانات في مجملها إلى تحقيق محاكمة عادلة للموظف المتهم، وإظهاراً للحقيقة، وتحقيقاً

⁽¹⁾ العتوم، منصور إبراهيم (2000). المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص288.

⁽²⁾ الفقرتين (أ و ب) من المادة (149) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

⁽³⁾ شطناوي، علي خطار (2006). مبادئ القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص411.

⁽⁴⁾ حتاملة، سليم سلامة (2007). ضمانات التحقيق ووسائل الإثبات في الدعوى التأديبية في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم

109 لسنة 2002، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، المجلد 4، العدد 2، ص152.

للعادلة التأديبية وعدالة العقوبة الموقعة على أثرها، لهذا أحاط المشرع الأردني الموظف المعرض للمسائلة التأديبية بعدد من الضمانات يتوجب على السلطة التأديبية مراعاتها، وفي حال إهمال هذه الضمانات أو عدم احترامها؛ فإنّ القرار التأديبي الذي يتمخض عن هذه المحاكمة يكون مشوباً بالعيب ومعرضاً للإبطال.⁽¹⁾

وهذه الضمانات منها ما هو سابق على تطبيق الجزاء، ومنها ما هو معاصر لتوقيعه، ومنها ما هو لاحق على توقيعه، وستتم دراسة هذه الضمانات في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي

يمكن اجمال هذه الضمانات في مواجهة الموظف بالتهمة أو التهم المنسوبة إليه، والتحقيق معه لسماع أقواله، وإطلاعه على ملفه التأديبي، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، بما هو منسوب إليه من اتهام، وتناولها تباعاً في الفروع التالية: -

الفرع الأول: مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه

مقتضى هذا المبدأ أن الموظف يجب أن يواجه بما ارتكب من تصرفات مخالفة للالتزامات الوظيفية الايجابية أو السلبية، وإطلاعه على الأدلة التي تثبت وقوعها، ونسبتها إليه، مع البيان له أن نية الإدارة تتجه الى توقيع إحدى العقوبات المنصوص عليها قانوناً حال ثبوت ارتكابه لتلك المخالفة⁽²⁾. ويترتب على مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه تحقيق فعالية دفاعه إذ يصبح الموظف على علم بكل ما يتعلق بالدعوى.⁽³⁾

وقد تطور هذا المبدأ في مجال تأديب الموظف العام حتى أصبح مبدأ عام، إذ لم تكن سلطات التأديب مقيدة بشكل معين أثناء ممارسة التأديب، إذ لم يكن هناك نص يلزمها بذلك، وبناء عليه لم يكن يترتب على عدم مواجهة الموظف المتهم بظلم إجراءات

(1) العجارمة، نوفان العقيل (2007). سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص419.

(2) السليمان، فايز مطلق (2013). ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، مرجع سابق، ص76.

(3) محارب، علي جمعة (2004). التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص335.

التأديب⁽¹⁾، وقد كان هذا الاتجاه سائداً في فرنسا إلى عام 1905 حيث نص عليه المشرع الفرنسي لأول مرة في المادة (65) من قانون الوظيفة العامة، وكذلك الأمر في القضاء الإداري المصري قبل سنة 1965 حيث لم تكن النصوص القائمة توجب إجراء تحقيق قبل توقيع الجزاء بالطريقة الإدارية⁽²⁾. وفي مرحلة ثانية تولى مجلس الدولة الفرنسي عن النصوص وأصبح يطبق المواجهة خارج النصوص، ولكنه لم يؤكد صراحة على أن المواجهة من المبادئ العامة، الى أن تقرر ذلك بحكمه الشهير في 1945/10/26 في قضية CCHAMPION ARMU، كما ونجد احكاماً للقضاء الإداري المصري في أوائل الخمسينات تشير إلى ضرورة المواجهة حتى ولو لم يوجد نص، وذلك استناداً للمبادئ القانونية العامة.⁽³⁾

من جانبه نص المشرع الأردني على هذه الضمانة صراحةً من باب الوجوب لا التخيير، حيث جاء النص بالقول: " إعلام الموظف خطأ بما هو منسوب اليه، بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهمة الموجهة اليه "⁽⁴⁾. كما أوجب النظام على السلطات التأديبية الرئاسية استجواب الموظف قبل توقيع اية عقوبة بحقه من العقوبات المخولة بتوقيعها⁽⁵⁾، وعند إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي أوجب المشرع الأردني تزويد الموظف بنسخة من لائحة الدعوى، ومحاضر التحقيق، وكافة البيانات الخطية، والمادية، المقدمة في الدعوى، ودعوته بالطريقة التي يراها مناسبة لاستلام نسخته وتبليغه بموعد الجلسة.⁽⁶⁾

وفي حال عدم حضور الموظف المحال أمام المجلس التأديبي بعد تبليغه التبليغ الصحيح أي جلسة من جلسات المحاكمة، فتجري محاكمته غيابياً، ويسمح له بحضور

⁽¹⁾ البلوشي، حمده علي (2019). الضمانات الممنوحة للموظف في النظام التأديبي الإماراتي، مرجع سابق، ص 149.

⁽²⁾ كنعان، نواف (2008). النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 254.

⁽³⁾ العتوم، منصور إبراهيم (2000). المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 313-314.

⁽⁴⁾ المادة (1/i/141) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

⁽⁵⁾ المادة (1/i/146) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

⁽⁶⁾ المادة (i/148) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

المحاكمة بعد ذلك، إذا قدم عذراً يقبل به المجلس، وإذا لم يقدّم بذلك ينظر في الدعوى تدقيقاً ويصدر فيها قراراً نهائياً.⁽¹⁾

الفرع الثاني: التحقيق مع الموظف

التحقيق أول إجراء من إجراءات التأديب يهدف أساساً لكشف الحقيقة، وقد عرفه جانب من الفقه بأنه: "مجموعة من الإجراءات التأديبية التي تقوم بها سلطة معينة بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها، وظروفها، وأدلة ثبوتها، أو عدم ثبوتها، وصولاً إلى الحقيقة، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة، أو جريمة معينة، من عدمه، وبيان شخص مرتكبها".⁽²⁾

ولما كان القرار التأديبي لا يمكن أن يكون سليماً عادلاً إلا إذا قام على أساس من المعلومات الصحيحة والصادقة⁽³⁾، لذلك قضت قوانين الموظفين عامة بأنه لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه، ويعتبر التحقيق بهذا المعنى من أهم ضمانات الموظف التي تعفيه من المساءلة بمجرد الشبهة أو الاتهام الكاذب.⁽⁴⁾

ونظراً لأهمية النتائج التي قد تترتب على التحقيق مع الموظف العام يرى بعض الفقهاء بأن لا يبدأ التحقيق مع الموظف إلا إذا وجدت دلائل قوية تشير إلى أن هناك مخالفة منسوبة للموظف، والغاية من ذلك هو أن مباشرة التحقيق تعرض الموظف للقلق والأقوايل وتزعزع مركزه⁽⁵⁾، والقاعدة العامة أن الإدارة تقوم بالتحقيق مع الموظف حول الوقائع المنسوبة إليه، حتى ولو تمت مساءلته جنائياً، فلا بد من إجراء التحقيق معه للتأكد من أنه ارتكب خطأ تأديبياً⁽⁶⁾، ومن المقرر أيضاً في نظام التأديب أن السلطة الرئاسية هي التي تحرك إجراءات التأديب بصفة أساسية ضد الموظف المتهم.⁽⁷⁾

⁽¹⁾ المادة (151/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

⁽²⁾ الدسوقي، محمد إبراهيم (2001). ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية، ص.5.

⁽³⁾ بن مالك، أحمد وعسري، أحمد (2022). النظام القانوني للمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص.14.

⁽⁴⁾ الحلو، ماجد راغب (2005). القانون الإداري، مرجع سابق، ص.362.

⁽⁵⁾ البلوشي، حمده علي (2019). الضمانات الممنوحة للموظف في النظام التأديبي الإماراتي، مرجع سابق، ص.150.

⁽⁶⁾ شطناوي، فيصل (2012). إجراءات وضمائم المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص.1539.

⁽⁷⁾ الزعبي، خالد سماره (2002). القانون الإداري وتطبيقاته، مرجع سابق، ص.254.

ويعد الاستجواب كإجراء من إجراءات التحقيق محاولة للكشف عن الحقيقة، وهو يعني مواجهة الموظف المتهم المحال الى التحقيق بما نسب اليه من مخالفات، ومطالبته إبداء رايه فيها، ومناقشته في الأدلة القائمة نضياً، أو إثباتاً، وبالتفصيل⁽¹⁾. فالاستجواب وسيلة دفاع لتفنيد الأدلة القائمة ضد الموظف المتهم، ويتمكن من تبرير تصرفاته، كما يعتبر وسيلة للوقوف على الحقيقة، ومعرفة مرتكب المخالفة التأديبية، ونتيجة لذلك يعد الاستجواب إجراء من إجراءات جمع الأدلة في التحقيق التأديبي.⁽²⁾

وقد تنبه المشرع الأردني الى أهمية هذه الضمانة من ضمانات التحقيق، وهو ما يستفاد من نص المادة (1/i/146) والتي تنص على أنه: "لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (143) من هذا النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البندين (1) و(2) من الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام على المخالفة المرتكبة إلا بعد استجوابه من أي جهة من الجهات المحددة في الفقرة (أ) من المادة (143) من هذا النظام أما في البنود من (3) الى (8) من الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام فلا يجوز لأي من الجهات إيقاع العقوبة إلا بعد تشكيل لجنة تحقيق بقرار من الوزير عدد أعضائها ثلاثة بمن فيهم الرئيس تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبتها الموظف قبل اصدار قرار بشأنها". وفي حال رفض الموظف المتهم بارتكاب المخالفة التأديبية الاستجواب، فإن هذا الرفض يعد قرينة على اعتراف الموظف المستجوب بارتكاب المخالفة التأديبية، غير أن هذا الرفض لا يعتبر مخالفة تأديبية تستوجب العقوبة التأديبية، ويكون الموظف المستجوب قد فوت على نفسه فرصة الدفاع فقط.⁽³⁾

هذا ويلاحظ أن المشرع الأردني جعل إجراء التحقيق أمراً وجوبياً في بعض الحالات وجوازيماً فيما عداها، فأوضحت المادة (i/146) من نظام الخدمة المدنية الحالي آلية تشكيل لجان التحقيق للموظفين من الفئات الأولى، والثانية والثالثة، عندما نصت

(1) العتوم، منصور إبراهيم (2000). المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص255.

(2) ياقوت، ماجد محمد (2000). التحقيق في المخالفات التأديبية، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص311.

(3) محارب، علي جمعة (2004). التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص337.

بأنه: "1- لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (143) من هذا النظام إيقاع أي, 2- لا يجوز إحالة الموظف الى المجلس التأديبي الا بعد ...", ويتضح من هذه المادة بأن هناك لجان تحقيق جوازية وأخرى وجوبية، كما يلي: -

1. لجان التحقيق الجوازية: أجاز نظام الخدمة المدنية في المادة (1/146) من نظام الخدمة المدنية الأردني تشكيل لجنة تحقيق للموظف إذا أقدم على ارتكاب مخالفة تستوجب "التنبيه أو الإنذار" الواردة في الفقرة (أ) من المادة (142) من ذات النظام.

2. لجان التحقيق الوجوبية: يتعين تشكيل لجان التحقيق الوجوبية بمقتضى نص المادة (1/146) عندما تكون المخالفة تستوجب العقوبات (الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر، حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة، حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات، حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات، الاستغناء عن الخدمة، العزل). وكذلك كما ورد في المادة (2/146) من ذات نظام الخدمة المدنية الحالي، عندما يكون ثمة توجه من قبل السلطة الرئاسية الى لزوم تحويل الموظف المعني الى المجالس التأديبية المختصة بمحاكمته.

ومن جانب آخر أكد نظام الخدمة المدنية الحالي في المادة (2/141) على أنه يتعين على من عهد اليهم إجراء التحقيق مع الموظف المخالف (رؤساء واعضاء اللجان التحقيق أو المجلس التأديبي) التنحي اذا كان هناك اعتبارات شخصية تربطهم بالموظف المراد تأديبه أو صلة قرابة معه اذا كانت تؤثر على مجريات التحقيق، أما اذا تمكنا من التجرد من هذه الاعتبارات أو لم يكن لها أي تأثير على التحقيق فلا يوجد ما يمنع مباشرتهم للتحقيق.⁽¹⁾

(1) المادة (2/141) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

ومن الضمانات الشكلية الواجب كفالتها للموظف المحال الى لجنة التحقيق، توثيق التحقيق، ويقصد بالتوثيق تحديد الإجراءات التحقيقية في محاضر رسمية⁽¹⁾، هذا ولم ينص المشرع الأردني صراحة على كتابة التحقيق، ولكنه يستفاد من نص المادة (146/ب/2) من نظام الخدمة المدنية الحالي، حيث فرض المشرع على لجنة التحقيق مراعاة ذلك بالقول: "أن تكون إجراءات التحقيق موثقة ومثبتة في محاضر وموقعه من الموظف واعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال".⁽²⁾

وبعد أن تنهي لجنة التحقيق اجرائها التحقيقي تعمل على رفع تقرير يتضمن النتائج التي توصلت اليها هذه اللجنة مشفوعاً بتوصياتها للمرجع الإداري المختص الذي كلفها بالتحقيق، حيث نص نظام الخدمة المدنية الحالي على أنه: "تقدم لجنة التحقيق تقريراً مفصلاً بما توصلت اليه من نتائج وتوصيات للجهة التي كلفتها بالتحقيق ولهذه الجهة اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً".⁽³⁾

لذلك تعتبر كتابة التحقيق الإداري أمر واجب سواء قامت به النيابة الإدارية، او المجالس التأديبية، أو الجهة الرئاسية، وحكمة اشتراط الكتابة تمكين الكافة من الرجوع الى وقائع وملابسات التحقيق الإداري، لتكون حجة على الموظف أو عليه، دون خوف على الحقيقة من النسيان أو التجاهل، بالإضافة الى تيسير مهمة القاضي في الرقابة على مدى مشروعية ما قد ينجم عن التحقيق من جزاء.⁽⁴⁾

وعليه نرى أن الإجراءات التي تتم في مرحلة التحقيق، ابتداءً باستجواب الموظف المحال إلى التحقيق، ومروراً بتشكيل لجان التحقيق، ووجوب حيادها، وانتهاءً بتوثيق محاضر التحقيق، من شأنها توفير ضمانات حقيقية للموظف في هذه المرحلة، كون الجزاء المترتب على مخالفة سلطة التأديب لنصوص النظام التي تناولت هذه الضمانة هو البطلان.

(1) حتاملة، سليم سلامة (2007). ضمانات التحقيق ووسائل الإثبات في الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص155.

(2) المادة (146/ب/2) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

(3) المادة (146/د/2) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

(4) ياقوت، ماجد محمد (2000). التحقيق في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص314.

الفرع الثالث: حق الاطلاع على الملف التأديبي

يمثل الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية بكافة محتوياته من تحقيقات، وأدلة اثبات، وغيرها من الوثائق، إحدى الضمانات الجوهرية المقررة للموظف المتهم⁽¹⁾، فلا يكفي مجرد إعلامه بالتهمة المنسوبة اليه، ويجب أن يكون هذا الاطلاع كاملاً، لتمكين الموظف من إعداد دفاعه بصورة كافية⁽²⁾.

ويخضع حق الاطلاع على الملف التأديبي إلى مجموعة من الإجراءات، تأخذ بالاعتبار أهمية هذه الضمانة بالنسبة للموظف العام⁽³⁾. ومن هذه الاعتبارات، أنه يجب على الموظف أن يتقدم بطلب إلى الإدارة يعلن فيها رغبته في الاطلاع على ملفه، حيث أن الاطلاع لا يتم تلقائياً، كما أن الطلب المقدم يجب أن يكون واضحاً، لأن غموض الطلب يأخذ وقتاً طويلاً من الإدارة للبحث⁽⁴⁾.

وتأكيداً لأهمية العلم بمحتويات الملف التأديبي، فقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على أنه لا مجرد توجيه الإدارة رسالة الى الموظف تبين الوقائع يغني عن حق الاطلاع على الملف المنسوبة اليه⁽⁵⁾. وقد نص المشرع الأردني صراحة على حق الموظف المحال الى التحقيق بالاطلاع على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها⁽⁶⁾.

لذلك نرى أن تمكين الموظف المتهم من الاطلاع على ملف التأديب، بعد إبلاغه ومواجهته بالتهمة المنسوبة اليه، والتحقيق معه، يضمن له محاكمة تأديبية عادلة، حيث تشعره الإدارة أنها في سبيل معاقبته إذا تم التثبت من ارتكابه المخالفة التأديبية، وذلك لإتاحة الفرصة له لإعداد دفاعه.

(1) بن مالك، أحمد وعسري، أحمد (2022). النظام القانوني للمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص14.

(2) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2016). ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص106.

(3) البلوشي، حمده علي (2019). الضمانات الممنوحة للموظف في النظام التأديبي الإماراتي، مرجع سابق، ص154.

(4) الزعبي، خالد سماره (2002). القانون الإداري وتطبيقاته، مرجع سابق، ص254.

(5) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2016). ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص109.

(6) المادة (146/ب/1) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

الفرع الرابع: تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه

من أهم ضمانات التأديب في مرحلة التحقيق ضمان حق الدفاع، وخصوصاً ما يتعلق بسؤال الموظف المتهم، ومواجهته بالتهمة الموجه إليه وتمكينه من حق الدفاع عن نفسه بنفسه، أو بتوكيل محامي، ومناقشة الشهود، بالإضافة الى ما تقتضيه حقوق الدفاع⁽¹⁾. ويعتبر حق الدفاع حق مقدس، ويعد من الضمانات الاساسية الواجب توفرها كافة المحاكمات التأديبية، وأن اغفال ضمانات حق الدفاع من قبل السلطة التأديبية جزاؤه البطلان⁽²⁾. كما يعتبر حق الدفاع من المبادئ العامة التي تحكم إجراءات المسائلة التأديبية، ولا يحتاج الى نص يقرره.⁽³⁾

وحق الدفاع مكفول قانوناً؛ وقد أجاز نظام الخدمة المدنية للموظف المحال إلى هيئة التحقيق أن يطالع على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة او الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها⁽⁴⁾. وللموظف المحال للمجلس التأديبي أن يوكل محامياً لتمثيله بالدعوى والدفاع عنه على أن يحضر جلسات المحاكمة التأديبية مع محاميه⁽⁵⁾. وعلى المجلس التأديبي عند النظر في الدعوى التأديبية أن يتيح للموظف تقديم بيناته الخطية والشخصية، سواء كانت قدمت أثناء التحقيق في المخالفة ام لم تقدم من قبل على الاطلاق⁽⁶⁾، وعلى المجلس التأديبي أن يستدعي الشهود الذين يطلبهم الموظف المتهم لسماع أقوالهم، واعطاء الموظف المتهم الحق في مناقشتهم، وعرض وجهة نظره القانونية في الدعوى أو في إجراء من إجراءاتها.⁽⁷⁾

وفي تطبيق ذلك كله؛ قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية في حكم لها بأنه: "

(1) العندلي، محمد مقبل (2019). مبدأ حق الدفاع في تأديب الموظف العام في التشريع الأردني. دراسة مقارنة. مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 46، العدد 1، ص448.

(2) محارب، علي جمعة (2004). التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص347.

(3) شطناوي، فيصل (2012). إجراءات وضمانات المسائلة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص1544.

(4) المادة (146/ب/1) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

(5) المادة (151/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

(6) العندلي، محمد مقبل (2019). مبدأ حق الدفاع في تأديب الموظف العام في التشريع الأردني، مرجع سابق، ص451.

(7) المادة (146/ب/1) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

1. من المبادئ القانونية المستقرة فقهاً وقضاً أنه لا يجوز إيقاع العقوبة على الموظف إلا بعد سؤاله عما أسند إليه ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه وتمكينه من تقديم دفوعه لأنه يقتضي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية بحيث تكفل للموظف حق الدفاع تحقيقاً للعدالة.
2. يتعين قبل إيقاع العقوبة التأديبية إتاحة الفرصة للمستدعي بدفع التهمة عنه أو تبريرها استناداً لنص المادة (48/ب) من نظام الهيئة التدريسية.
3. لما كان الثابت أن الجهة المستدعي ضدها استمعت إلى إفادة المستدعي وذكر فيها أن لديه بيانات وشهود وطلب الاستماع إليهم كهيئة دفاعية له إلا أنه لم تتح له الفرصة لتقديم بيناته الدفاعية، وحيث أنه شاب إجراءات المستدعي ضده مخالفة لنظام الهيئة التدريسية لجامعة البلقاء التطبيقية وخرقاً لمبدأ الدفاع وعدم الحيادية في الإجراءات وأنه أوقع العقوبة دون أن يراع هذه الضمانة الأساسية فيكون قراره المطعون فيه حقيقياً بالإلغاء".⁽¹⁾

المطلب الثاني: الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي

توجب معظم التشريعات الوظيفية توفير ضمانات أساسية في التأديب الوظيفي، تتمثل في ضمان حياد من يشترك في عضوية مجالس التأديب حتى يطمئن الموظف المتهم الى تحقيق العدالة، وكذلك كفالة حق الرد الذي يعني حق الموظف المتهم في الاعتراض على اشتراك أحد الأشخاص المعينين في مجلس التأديب لمحاكمته لأسباب محدده تتعلق بالحيادة والنزاهة⁽²⁾. وهكذا تتمثل الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي بتحقيق مبدأ حياد سلطة التأديب، والنص على العقوبة في التشريع، ووحدة وتناسب العقوبة التأديبية، وتسبب القرار الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي، وفتاؤها تبعاً في الفروع

التالية :-

(¹) قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2022/47 (هيئة خماسية) تاريخ 2022/2/22، منشورات مركز عدالة.

(²) بن مالك، أحمد وعسري، أحمد (2022). النظام القانوني للمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 16.

الفرع الأول: الحياد

لم يرق المشرع الأردني بوضع تعريف لمفهوم الحياد، وذهب الى تعداد الأسباب المؤثرة في حياد عنصر المجلس التأديبي، ويعتبر الحياد من الضمانات الهامة التي تضمن للموظف المتهم نزاهة وعدالة من يحاكمه⁽¹⁾. ويطبق القضاء في مجال المحاكمات مجموعة من المبادئ القانونية، يمكن إعمالها في نطاق المحاكمات التأديبية لضمان مبدأ حياد مجالس التأديب، ومن هذه المبادئ: مبدأ عدم جواز اشراك كل من باشر عملاً من أعمال التحقيق، أو كل من أبدى فيه رأياً من الآراء، استناداً الى المبدأ الذي يقضي بوجود الفصل بين سلطة التحقيق (الاتهام) من جهة، وبين سلطة المحكمة من جهة ثانية.⁽²⁾

وقد كفل المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية للموظف المتهم حق رد رئيس وعضوي المجلس التأديبي من خلال تطبيق أحكام رد القضاة المنصوص عليه في قانون أصول المحاكمات المدنية على أعضاء المجلس التأديبي، ويعد حق طلب الرد من أهم الضمانات التي حصن بها المشرع الموظف المحال الى التأديب ليضمن له محاكمة عادلة ونزيهة لا يشوبها أي اعتبارات قد تؤثر على سير الأمور بعدالة، وبهذا الحق يستطيع الموظف الاعتراض على رئيس المجلس أو أي عضو فيه شريطة أن يكون طلب الرد مستند إلى أسباب وجيهة ومعتبره، وأن يكون قبل البدء بأعمال التحقيق، حيث نص المشرع على هذا الحق بقوله: " يطبق على كل من رئيس وأعضاء المجلس التأديبي أحكام رد القضاة المنصوص عليها في قانون اصول المحاكمات المعمول به"⁽³⁾.

وبالتالي يقوم الحياد على أساس أنه لا يجوز للشخص الواحد الجمع بين صفة الخصم والحكم في وقت واحد، فمن يبد رأيه المسبق يتمتع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها، ويترتب على هذا المبدأ ما يلي:

1. الفصل بين سلطتي الحكم (الإدارة، والجهة المختصة بإيقاع العقوبة التأديبية).

(1) العجارمة، نوفان العقيل (2007). سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص434.

(2) أبو كشك، عيبر توفيق (2011). سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء. دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس- فلسطين، ص34.

(3) المادة (147/ز) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

2. عدم وجود اعتبارات شخصية أو وظيفية أو موضوعية تؤثر في حيدة السلطة التأديبية.⁽¹⁾

وهكذا نجد أن ضمانات الحياد لا تطبق فعلياً في نطاق التأديب الرئاسي في النظام القانوني الأردني، حيث لا تفريق بين سلطة الاتهام والإدانة، فالإدارة هي التي تتهم وهي التي تعاقب، ويكون بوسع الرئيس الإداري أن يضطلع بمهمة الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء.

الفرع الثاني: النص على العقوبة في التشريع

جاءت معظم التشريعات بنصوص واضحة لكل جريمة، وحددت العقوبات اللازمة لها، بحيث لا يمكن معاقبة أحد إلا بنص، وإلا ساد الظلم⁽²⁾، وهذا ما أخذ به المشرع الأردني كمبدأ عام أكده الدستور الأردني لسنة (1952) وتعديلاته في المادة (8)، ونصت عليه المادة (3) من قانون العقوبات الأردني بقولها: " لا يقضي بأية عقوبة لم ينص عليها القانون حين اقتراح الجريمة"، وأخذ به نظام الخدمة المدنية في تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر في المادة (142/أ)، حيث تلتزم السلطات التأديبية باختيار العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية التي ارتكبها الموظف.

ومن هنا إذا ارتكب الموظف مخالفة لواجباته الوظيفية، وثبتت إدانته بذلك لدى السلطة التأديبية، فيكون عليها إيقاع الجزاء المناسب لهذه المخالفة، إلا أن هذه السلطة لا تملك إيقاع ما تشاء من جزاءات، بل على العكس تماماً ينبغي عليها الالتزام بما حدده المشرع من جزاءات، أعمالاً بقاعدة شرعية العقوبات، فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشرع، ولو كانت أخف من العقوبات المقررة، حتى ولو كان توقيعها بناءً على رضا من العامل، لأن هذا الرضا لا ينفي بطلان العقوبة، لأن مركز الموظف والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليه، من الأمور التي يحددها القانون، ولا يجوز الاتفاق على

(1) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2016). ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 127.

(2) بن مالك، أحمد وعسري، أحمد (2022). النظام القانوني للمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 12.

مخالفتها⁽¹⁾. واستناداً لنص المادة (142/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي فإن على السلطات التأديبية أن تتقيد باختيار العقوبة المناسبة من بين العقوبات المنصوص عليها حصراً في المادة المذكورة، ولها الحرية في اختيار العقوبة المناسبة التي تتلاءم مع المخالفة التأديبية المرتكبة من قبل الموظف.

لذلك نرى أنه لا يجوز لتلك السلطات أن توقع أية عقوبة تأديبية على الموظف من خارج تلك العقوبات المنصوص عليها، وأن حصل ذلك فإن قرارها الإداري التأديبي يكون قابلاً للإلغاء أمام المحكمة الإدارية، وذلك لتعسف الإدارة في استعمال حقها المقيد في إيقاع العقوبة المناسبة.

الفرع الثالث: تسبب القرار التأديبي

يقصد بتسبب الجزاء التأديبي احتواءه على الدوافع والأسباب التي دعت الجهة التأديبية لاتخاذها، أما سبب الجزاء فيعني الحالة الواقعية والقانونية التي دعت الإدارة لإصدار الجزاء⁽²⁾، أي قيام الجزاء على سبب يبرره⁽³⁾. والتسبب هو الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري، وبالتالي يكون القرار مسبباً إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار، فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار ومن ثم فإنه ينتمي للمشروعية الخارجية للقرار⁽⁴⁾.

ويعد التسبب من الضمانات التي تكفل عدالة العقوبة الموقعة، لأن الزام السلطة التأديبية بالتسبب، يعني ذكرها للأسباب الحقيقية التي دفعها الى توقيع الجزاء التأديبي على الواقعة أو الوقائع المرتكبة من قبل الموظف، والتي تشكل بحد ذاتها مخالفة مسلكية تستوجب العقاب، وهذا التسبب يعطي المحكمة مراقبة العنصر الواقعي في القرار الصادر بتوقيع الجزاء⁽⁵⁾، فضاء المحكمة الإدارية الأردنية مستقر على أنها محكمة وقائع

⁽¹⁾ حتاملة، سليم سلامة (2007). ضمانات التحقيق ووسائل الإثبات في الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 161.

⁽²⁾ أبو كشك، عيبر توفيق (2011). سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص 54.

⁽³⁾ شطناوي، علي خطار (2006). مبادئ القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 391.

⁽⁴⁾ شطناوي، فيصل (2012). إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 1547.

⁽⁵⁾ البلوشي، حمده علي (2019). الضمانات الممنوحة للموظف في النظام التأديبي الإماراتي، مرجع سابق، ص 155.

ومحكمة قانون، ولها أن تتأكد من أن الواقعة المنسوبة للموظف ثابتة بحقه، وأن مجرد اقتناع رجل الإدارة بالواقعة لا يحول دون تدخل المحكمة في بسط رقابتها على ثبوت الواقعة وتكييف الفعل المنسوب للموظف إن كان يشكل ذنباً تأديبياً أم لا.⁽¹⁾

والقاعدة المستقرة فقهاً وقضاً، بأن الإدارة غير ملزمة بالتسبب، إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك، فكل قرار اداري يصدر عن الإدارة، ومنها القرارات التأديبية، يعتبر أنه قام على أسباب صحيحة ومستهدفة المصلحة العامة، ما لم يثبت الطاعن عكس ذلك.⁽²⁾

وقد نص نظام الخدمة المدنية الحالي في المادة (5/i/141) على وجوب مراعاة تسبب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية.

ولذلك يرتبط تسبب القرار التأديبي بالضمانات التأديبية، سواء كانت هذه الضمانات سابقة على صدور القرار التأديبي، أو لاحقة على صدوره، وتتمثل صلة التسبب بالضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية في تمكين الموظف المتهم من التحقق مما اذا كانت المخالفة التي ارتكبها هي التي تمت مواجهته بها ام أنها مخالفات لا علم له بها، اذ لا يمكن إيقاع العقوبة التأديبية على الموظف المتهم إلا عن المخالفات التي تمت مواجهته بها وتم اطلاقه عليها، بالإضافة الى ضمانات التحقيق بحيث يتمكن الموظف المتهم من الدفاع عن نفسه، إذ أن تسبب القرار التأديبي من شأنه أن يسهل مهمة الدفاع كونه يبين الوقائع المنسوبة للموظف المتهم، الأمر الذي يسهل عليه ممارسة حق الدفاع عن نفسه واثبات براءته من خلال معرفته للوقائع والأسباب التي يمكن أن ينازع فيها.⁽³⁾

وفي تطبيق ذلك؛ قضت المحكمة الإدارية الأردنية بأنه: "إذا تضمن القرار الطعين الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعت بمصدره لاتخاذ، وتم وفقاً للأصول والاشكال الواجبة الاتباع لإصداره، وتسبب القرار التأديبي تم بما يوجب النظام، ولما كان الاصل

(1) السليمان، فايز مطلق (2013). ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، مرجع سابق، ص100.

(2) العجارمة، نوفان العقيل (2007). سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص441.

(3) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2016). ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص133.

هو مشروعية القرار الاداري، ولم يقدم المستدعي ما يزعزع تلك القرينة فتكون أسباب الطعن غير قائمة على أساس مما يستوجب ردها وعليه يكون القرار المشكو منه المتضمن موافقا للقانون غير مشوب بأي من العيوب التي نعاها عليه المستدعي".⁽¹⁾

الفرع الرابع: وحدة العقوبة وتناسبها مع المخالفة التأديبية

من النتائج التي رتبها الفقه والقضاء على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية قاعدة "عدم جواز العقاب على الفعل الواحد مرتين"، لذلك فمن المسلم به عدم جواز معاقبة الموظف عن ذات المخالفة التأديبية مرتين، ومن ثم فلا يجوز الجمع بين عقوبة الخصم من المرتب، وعقوبة الإنذار بالفصل. ومن جهة أخرى أن الأصل في العقوبة هو معقوليتها، فلا يكون التدخل بها إلا بقدر لزومها، نأياً بها أن تكون إيلاماً غير مبرر، يؤكد قسوتها في غير ضرورة⁽²⁾، وهذا ما سنبيته في النقطتين الأتيتين: -

أولاً: وحدة العقوبة التأديبية: يعني هذا المبدأ أن لا يعاقب الموظف بأكثر من جزاء تأديبي واحد، عن المخالفة الواحدة، وهو من المبادئ التي ينبغي مراعاتها، سواء من قبل المشرع، أو السلطات التأديبية، لأن فرض جزائين تأديبيين أصليين عن مخالفة واحدة أمر ينم عن سياسة تحكيمية، بعيدة عن قواعد العدل والمنطق، لأن ثنائية الجزاء تفترض ثنائية الخطأ، ومضاعفة الزجر بدون مبرر، الأمر الذي لا يحقق الهدف من الجزاء، وإنما يعبر عن مسلك معيب.⁽³⁾

ولم تغفل معظم التشريعات ومنها التشريع الاردني النص على هذا المبدأ صراحة، تأكيداً لأهميته وضرورة احترامه تحقيقاً للعدالة، ولما يقدمه من ضمانة هامة في مجال المساءلة التأديبية للموظف، وحسناً فعل المشرع الاردني حين نصت المادة (3/i/141) بوجوب توفير الضمانات التالية للموظف قبل ايقاع أي عقوبة عليه ومنها: "عدم جواز

⁽¹⁾ قرار المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2021/149 (هيئة ثلاثية) تاريخ 2021/3/31، منشورات مركز عدالة.

⁽²⁾ أبو كشك، عيبر توفيق (2011). سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص69-70.

⁽³⁾ العتوم، منصور إبراهيم (2000). المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص159.

إيقاع أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام على المخالفة المسلكية الواحدة التي يرتكبها الموظف".⁽¹⁾

ثانياً: تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة: يقتضي هذا المبدأ وجوب مراعاة الملائمة بين درجة خطورة المخالفة ونوع الجزاء المفروض ومقداره، ويتحقق هذا المبدأ من خلال قيام السلطة التأديبية باختيار الجزاء المناسب للذنب المرتكب، بعيداً عن الغلو والتعسف، أو التهاون، والاسراف في اللين والشفقة.⁽²⁾

وقد تبني المشرع الأردني هذا المبدأ صراحة في المادة (4/i/141) حيث نصت على: "التناسب بين العقوبة المتخذة، وطبيعة المخالفة المرتكبة، وعدم المغالاة أو التساهل في الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف". والأصل أن السلطة التأديبية تملك تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة أن لا يشوب استعمالها غلو، أي عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره، فإذا كان الجزاء التأديبي لا يتناسب تناسباً ظاهرياً مع الخطأ الذي ارتكبه الموظف فإنه يكون مشوب بعيب مخالفة القانون، ويخرج من نطاق المشروعية الى عدم المشروعية.⁽³⁾

وفي تطبيق ذلك؛ قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية بأنه: "باستقراء المواد (69/هـ) و(142/أ) و(149/ج/2) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 وتطبيقها على الوقائع الثابتة بالدعوى، وحيث أن الفعل المرتكب من قبل الطاعن هو جنائية السرقة بالاشتراك ويعتبر ذلك مخالف للقوانين والأنظمة المعمول بها ومخالف لقواعد السلوك الوظيفي، والمجلس التأديبي صاحب الصلاحية في تقدير العقوبة المناسبة للمخالفة التي يرتكبها الموظف ما دامت العقوبة ملائمة للذنب المرتكب، وعليه يكون القرار المشكو منه

⁽¹⁾ المادة (3/i/141) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

⁽²⁾ بن مالك، أحمد وعسري، أحمد (2022). النظام القانوني للمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص13.

⁽³⁾ العجاردة، نوفان العقيل (2007). سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص447.

بإيقاع عقوبة الاستغناء عن الخدمة بحق الطاعن متفقاً وأحكام النظام ما دام أنه من ضمن العقوبات التي نصت عليها المادة (142/أ) من نظام الخدمة المدنية المشار إليه".⁽¹⁾

المطلب الثالث: الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء

إن إيقاع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف لا تنهي ضماناته، فلا يزال يحيطه الشارع بالضمانات التي من شأنها إرساء مبادئ العدالة وصون حقوق الموظفين، وتمثل الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء بالضمانات الإدارية والتي تتمثل بالتظلم الإداري، والضمانات القضائية والتي تتمثل بالطعن القضائي بالقرار الصادر بتوقيع الجزاء إلغاءً وتعويضاً⁽²⁾، وهذا ما سنتناول بيانه في الفرعين الآتيين: -

الفرع الأول: التظلم الإداري

يعتبر التظلم إحدى الضمانات التي كفلها المشرع للموظف للتخلص من الجزاء الذي أوقع عليه من قبل السلطات التأديبية الرئاسية، وهذا التظلم يكون على شكل التماس يتقدم به الموظف إلى السلطة التأديبية مصدرة القرار، أو يقدمه إلى الرئيس الإداري للسلطة التي أصدرته، يطلب فيه إلغاء هذا القرار أو تعديله أو سحبه بما يجعله أكثر اتفاقاً مع حكم القانون⁽³⁾. وقد أجاز المشرع الأردني التظلم لتحقيق ما يلي:-⁽⁴⁾

1. تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والمساءلة وتكافؤ الفرص فيما يتعلق بحقوق الموظف.
2. فتح قنوات الاتصال بين الموظفين من جهة ومختلف مستويات الإدارة من جهة أخرى في الحالات التي تتطلب ذلك.
3. الحد من المخالفات والتجاوزات المتعلقة بحقوق الموظف أو واجباته والتزاماته وضوابط العمل والسلوك الوظيفي.

(1) قرار المحكمة الإدارية العليا الاردنية رقم 2022/96 (هيئة خماسية) تاريخ 2022/3/1، منشورات مركز عدالة.

(2) شطناوي، فيصل (2012). إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 1549.

(3) محارب، علي جمعة (2004). التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 360.

(4) المادة (162) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

4. اتخاذ الإجراءات وتطويرها بما يمنع من تكرار التجاوزات والمخالفات ويساهم في مكافحة الفساد.

والتظلم هنا يكون بالنسبة للقرار التأديبي الصادر عن السلطة التأديبية الرئاسية، أما القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية بصورة نهائية فلا يجوز التظلم منها.⁽¹⁾

هذا ويعتبر التظلم الإداري حق من حقوق الموظف المعاقب، فالقاعدة العامة للتظلم الإداري هي أنه جوازي، أي أن لصاحب الشأن مطلق الحرية في اللجوء أو عدم اللجوء إليه⁽²⁾، فله من حيث المبدأ أن يتظلم إلى الجهة الإدارية المختصة قبل رفع دعواه تجنباً لمشقة التقاضي وطول مدته، وله أن يرفع دعواه مباشرة للقضاء دونما التظلم، وله التقدم بالتظلم الإداري واللجوء إلى القضاء بذات الوقت.⁽³⁾

هذا وقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية الأردنية على أن التظلم الجوازي لا يقطع مدة الطعن بالقرار المطعون فيه، ما لم يرد نص على ذلك أو يشترط بالمشروع بالنص سبق التظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء. واستقرت أحكامها أيضاً على عدم قبول الطعن بقرارات التوكيد، لأن تأكيد الإدارة على قرارها السابق لا يعد قراراً إدارياً قابلاً للطعن لدى القضاء الإداري طالما أنه لم يحدث مركزاً قانونياً أو يعدل في المركز القانوني القائم.⁽⁴⁾

ويشترط المشروع قبل تقديم الموظف بتظلمه رسمياً، أن يبحثه مع رئيسه المباشر، وأن يتحرى الدقة من أحقيته بهذا التظلم فيتعين عليه الاطلاع على القوانين والأنظمة قبل تقديمه بالتظلم، حيث نصت المادة (162/أ) من نظام الخدمة المدنية الحالي بأنه: "على الموظف التأكد من صحة تظلمه أو معلوماته والاطلاع على الأنظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص قبل التقدم بالتظلم". كما ويتم تقديم التظلم مكتوباً خلال مدة

⁽¹⁾ المادة (151/د) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

⁽²⁾ البلوشي، حمده علي (2019). الضمانات الممنوحة للموظف في النظام التأديبي الإماراتي، مرجع سابق، ص 161.

⁽³⁾ كنعان، نواف (2008). النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 296.

⁽⁴⁾ السليمان، فايز مطلق (2013). ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، مرجع سابق، ص 107.

لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ صدور القرار التأديبي للدائرة - أي وزارة أو دائرة أو مؤسسة خاضعة لأحكام هذا النظام - وعليها البت بالتظلم خلال مدة لا تزيد على الثلاثين يوماً من تاريخ تقديم التظلم، كما ويجوز تقديم التظلم لرئيس ديوان الخدمة المدنية في الحالات التالية: -

1- إذا توافر للموظف أسباب تجعله يعتقد أن تقديم طلب التظلم او الشكوى الى المؤسسة التي يعمل بها من شأنه أن يعرضه للتعسف أو سوء المعاملة.

2- إذا لم تتم الإجابة على التظلم خلال 30 يوم من تاريخ تقديمه.⁽¹⁾

وفي تطبيق ذلك؛ قضت المحكمة الإدارية الأردنية في حكم لها بأنه: "تهدف المادة (140) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 أن العقوبة التأديبية تهدف الى ضمان حسن سير العمل في الدائرة وتعزيز الاتجاهات الإيجابية في العمل ورفع كفاءة الأداء وضمان التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة وردع الموظف للحيلولة دون ارتكابه أي مخالفة مستقبلاً. وتجد المحكمة ان من واجبات لجنة التظلم المشكلة وفقاً لأحكام المادة (164) من نظام الخدمة المدنية ان يتم التحقق او التحقيق في التظلم باتباع اجراءات شفافه وموثقة استنادا الى البيانات والقرائن الموضوعية وفقاً لما ورد في الفقرة (ب) من المادة المذكورة. وان من ضمن التحقق والتحقيق ان تتحقق للجنة من اجراءات التحقيق التي تمت من خلال لجنة التحقيق التي تم تشكيلها وفقاً للمادة (145/ أ / 1) بحيث تكون متفقة وأحكام المواد (140، 141، 142، 145) من نظام الخدمة وان يستند ذلك التحقق او التحقيق الى ما ورد من بيانات وقرائن موضوعية (قرار المحكمة الادارية العليا 2016 / 242 تاريخ 2016 / 8 / 9) وحيث ان لجنة التظلمات قد افادت في تقريرها بقولها: (استمعت اللجنة الى الزميل الشيبان حول تظلمه الذي اورد خلاله انه يعتقد ان لجنة التحقيق لم تكن حيادية وطلبت اللجنة منه تقديم ما يراه مناسباً كبيانات تؤكد اعتقاده الا ان الزميل لم يقدم ما يدعم ما ورد في تظلمه حول اللجنة) وحيث ان لجنة التظلمات اتاحت فرصة تقديم البينة للمستدعي

(¹) الفقرتين (أ، ب) من المادة (166) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته.

لغايات اثبات ما ورد في تظلمه وبما ان المقصر اولى بالخسارة وبما ان المستدعي لم يتقدم بما يثبت عدم صحة اجراءات لجنة التظلمات فان القرار الطعين الثاني يكون صحيحا ومتفقاً واحكام القانون".⁽¹⁾

وفي هذا المقام نرى أن التظلم الإداري يعد إحدى وسائل الرقابة على قرارات الإدارة لضمان صدورها صحيحة شكلاً وموضوعاً، ويعطي الإدارة فرصة مراجعة قراراتها إذا كانت معيبة قبل حدوث النزاع القضائي.

الفرع الثاني: الطعن القضائي

إن حق الموظف باللجوء إلى القضاء كضلع المشرع الدستوري، والمشرع العادي، ويعتبر ضماناً أساسية وهامة في مواجهة السلطة التأديبية⁽²⁾، فإذا لم يجد التظلم الإداري نفعاً مع الموظف الذي تم توقيع العقوبة بحقه، فله أن يلجأ إلى القضاء الإداري، باعتباره الملاذ الأخير، إذا ما أراد إلغاء العقوبة الموقعة بحقه والتخلص من آثارها⁽³⁾. واستناداً على ذلك؛ فقد نص المشرع في قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 على حق الموظف العام الذي تم توقيع العقوبة التأديبية عليه من قبل السلطات التأديبية - الرئاسية ام مجالس التأديب - أن يطعن بهذا القرار أمام المحكمة الإدارية إلغاءً وتعويضاً، وسواء رفعت اليها بصفة أصلية أو تبعية⁽⁴⁾. ونبين ذلك كما يلي: - أولاً: دعوى الإلغاء: يعد القرار التأديبي قراراً إدارياً يجب أن تكتمل فيه الشروط والأحكام المتعلقة بالقرارات الإدارية بشكل عام، ولا تختلف بالتالي الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطة التأديبية عن رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية⁽⁵⁾. وتقتضي دراسة دعوى الإلغاء بحث الأمور التالية:

⁽¹⁾ قرار المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2016/177 (هيئة ثلاثية) تاريخ 2016/10/24، منشورات مركز عدالة.

⁽²⁾ أبو كشك، عبير توفيق (2011). سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص92.

⁽³⁾ حتاملة، سليم سلامة (2007). ضمانات التحقيق ووسائل الإثبات في الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص166.

⁽⁴⁾ المادة (4/1/5) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 وتعديلاته.

⁽⁵⁾ العجارمة، نوفان العقيل (2007). سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص443.

1. القرارات التي يجوز الطعن بها: حددت المادة (5) من قانون القضاء الإداري الأردني القرارات التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء، حيث أجاز هذا القانون لذوي المصلحة أن يطعنوا أمام المحكمة الإدارية بالقرارات النهائية الصادرة من قبل السلطات التأديبية.⁽¹⁾

وقد اشترط قانون القضاء الإداري الأردني في القرار الذي يقبل الطعن فيه بالإلغاء بأن يكون نهائياً، والمقصود بنهائية القرار أن يصدر من سلطة إدارية مختصة بإصداره دون حاجة إلى تصديقه أو اعتماده من سلطة إدارية أعلى، فإذا لم يكن القرار الصادر بتوقيع العقوبة نهائية كالتوصية أو التنسيب بتوقيع العقوبة، فلا يعتبر قراراً إدارياً نهائياً يقبل الطعن فيه بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية⁽²⁾، حيث نصت الفقرة (أ) من المادة (5) من القانون في مطلعها على أنه: "تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها، بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية".

2. صاحب الحق بالطعن: يشترط القانون أن يقدم الطعن من ذوي المصلحة، ومما لا شك فيه أن الموظف الذي تم توقيع عقوبة تأديبية بحقه صاحب مصلحة مادية ومعنوية مباشرة في رفع دعوى الإلغاء للتخلص من هذه العقوبة وأثارها، وتعتبر المصلحة مناط دعوى الإلغاء وأساس قبولها، ويتعين استمرار قيامها لحين الفصل في الدعوى نهائياً، ويجب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة⁽³⁾. وذلك سنداً للفقرة (هـ) من المادة (5) من قانون القضاء الإداري الأردني التي نصها: "لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية".

3. ميعاد الطعن: لكي تقبل دعوى الإلغاء من ذوي المصلحة، يتوجب عليهم أن يرفعوا دعواهم خلال المدة المقررة قانوناً، وهي (60) يوم من اليوم التالي لتاريخ تبليغهم القرار الإداري المشكو منه أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأية وسيلة أخرى بما

⁽¹⁾ المادة (4/5) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 وتعديلاته.

⁽²⁾ كنعان، نواف (2008). النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 299.

⁽³⁾ محارب، علي جمعة (2004). التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 363.

في ذلك الوسائل الإلكترونية إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة⁽¹⁾، ويعتبر في حكم التبليغ علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً.⁽²⁾

وفي حال تظلم الموظف إدارياً بالقرار المشكو منه وكان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار الإداري فيجوز الطعن في هذا القرار خلال مدة الـ (60) يوماً السابقة، ويجوز الطعن في القرار الصادر بنتيجة التظلم إذا كان قد تم تقديم التظلم وفقاً للمواعيد والإجراءات المحددة في ذلك التشريع وذلك خلال مدة الـ (60) يوماً كذلك⁽³⁾.

وإذا نص التشريع على وجوب التظلم من القرار الإداري فلا يجوز الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إجراء هذا التظلم، ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم خاضعاً للطعن أمام هذه المحكمة.⁽⁴⁾

4. أسباب الطعن: حددت المادة (7/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني الأسباب

التي يمكن أن يستند إليها الطاعن في دعواه والتي تتمثل فيما يلي: -

1. عدم الاختصاص.
 2. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.
 3. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.
 4. إساءة استعمال السلطة.
 5. عيب السبب.
- ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها.⁽⁵⁾

⁽¹⁾ المادة (8/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 وتعديلاته.

⁽²⁾ المادة (8/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 وتعديلاته.

⁽³⁾ المادة (8/ج) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 وتعديلاته.

⁽⁴⁾ المادة (8/د) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 وتعديلاته.

⁽⁵⁾ المادة (7/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 وتعديلاته.

ثانياً: دعوى التعويض: - يستطيع الموظف الذي لحق به ضرر نتيجة توقيع الجزاء التأديبي بحقه أن يرفع دعوى التعويض للمطالبة بجبر الضرر الذي أصابه، وقد أجازت المادة (5/ب) من قانون القضاء الإداري رفع دعوى تعويض إلى المحكمة الإدارية بصفة أصلية أو تبعية لدعوى الإلغاء.

ومن المبادئ القانونية الإدارية الخاصة بقضاء التعويض نجد ما يلي:

1. لا بد من توافر أركان المسؤولية التقصيرية لكي تحكم المحكمة بالتعويض عن الضرر.

2. أن مخالفة الشكل والإجراءات أو قواعد الاختصاص لا ترق سبباً للحكم بالتعويض عن الأضرار التي أصابت الطاعن نتيجة لتنفيذ هذا القرار قبل إلغائه، إلا إذا كان العيب جسيماً بحيث يؤثر في جوهر القرار وموضوعه.

3. أما بالنسبة للقرارات الإدارية المعيبة بمخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة، فإن المحكمة تحكم بالتعويض إذا تم إلغاء القرار الإداري لهذه الأسباب.⁽¹⁾

ويستطيع الموظف العام الذي تم توقيع الجزاء التأديبي بحقه أن يرفع دعوى التعويض في أي وقت، طالما لم تمضي المدة الزمنية التي تمنع سماع الدعوى أي سقوط الحق بالتقادم استناداً للأصول العامة.⁽²⁾

ونخلص بعد استعراض الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي - التظلم الإداري والطعن القضائي - إلى ما يلي:

1- التظلم الإداري جوازي، ولا يعتبر شرط متطلب للشروع في دعوى الإلغاء.

2- لم يضع المشرع الأردني إجراءات محددة لممارسة الطعن الإداري، ويبقى للموظف الحق بتقديم طعنه الإداري، وفقاً للإجراءات الإدارية.

⁽¹⁾ السليمات، فايز مطلق (2013). ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، مرجع سابق، ص 112.

⁽²⁾ العجارمة، نوفان العقيل (2007). سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 455.

3. أن الأهداف المرجوة من التظلم، وعدم جواز البدء بإجراءات التظلم الرسمي إلا بعد مناقشة موضوع التظلم مع الرئيس المباشر، والحالات التي يحق فيها التقدم بالتظلم، وشفافية وتوثيق إجراءات التظلم، وإمكانية تقديم الطلب إلى ديوان الخدمة المدنية، يحقق جزء من كفاية هذه الضمانات، ويكمل تحقيق الجزء الثاني من هذه الضمانات في الطعن القضائي - وأن كان يخلو من محاكم تأديبية حتى الآن نتطلع إلى استحداثها مستقبلاً - والمتمثل بالمحكمة الإدارية الأردنية، والتي تتعدد أوجه إلغاء القرارات الإدارية أمامها، وصلاحياتها بأن تحكم بالتعويض عن الأضرار المادية أو المعنوية التي قد تصيب الموظف جراء إيقاع العقوبة عليه.

الخاتمة

(النتائج والتوصيات)

تناولنا بحث موضوع النظام القانوني لتأديب الموظفين العموميين، وذلك من خلال استعراض الأحكام القانونية المتعلقة بالموضوع والواردة في نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته، وما ورد في أحكام القضاء الإداري الأردني من تطبيقات في هذا الخصوص. حيث تم التطرق إلى النهج القانوني والقضائي فيما يتعلق بعناصر التأديب في النظام القانوني الأردني، سواء المخالفات التأديبية وعقوباتها والسلطات التأديبية والاختصاص التأديبي والتحقيق والتصرف فيه. أو فيما يتعلق بضمانات التأديب في النظام القانوني الأردني، سواء الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي أو الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي أو الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي.

فتناولنا بالتحليل والتطبيق النظام القانوني في تأديب الموظفين العموميين من حيث مدى فعليته وكفاءته وكفايته في حماية حق الموظف العام المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية في الدفاع عن نفسه، ومن ثم تقديم دفعه في مواجهة الإدارة ومنعها من التعسف

في مواجهته. وصولاً لبيان الثغرات القانونية التي قد تستغلها الإدارة في معاقبة الموظف المرتكب لمخالفة مسلكية والخروج بجملة من التوصيات لتدارك هذه الثغرات.
أولاً: نتائج البحث.

1. وجدنا أن الجزء التأديبي الذي توقعه السلطة التأديبية ليس غاية بل وسيلة تهدف بشكل عام إلى ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد.
2. تبين معنا أن المخالفات التأديبية في التشريع الأردني لا تخضع لمبدأ (لا جريمة إلا بنص)، بينما تخضع العقوبات التأديبية في التشريع الأردني لمبدأ (لا عقوبة إلا بنص).
3. تبين معنا أن المشرع الأردني قد أحاط الموظف المخالف بالعديد من الضمانات التأديبية: كالتحقيق، الاستجواب، الاطلاع على ملف الشكوى، وحقه بتوكيل محام
4. تبين معنا أن السلطة التأديبية تخضع لعدد من المبادئ التي تقابل سلطاتها الواسعة تكييف الجرائم التأديبية وتتمثل هذه المبادئ في: مبدأ المشروعية، مبدأ الملائمة، ومبدأ وحدة الجزاء التأديبي.
5. وجدنا أن المشرع الأردني اشترط إعلام الموظف المخالف بالتهمة المنسوبة إليه في كافة مراحل المحاكمة، بعد أن كانت مقتصرة على مرحلة ما بعد الإحالة إلى المجلس التأديبي.
6. وجدنا أن المشرع الأردني اشترط تسبب القرار الصادر بالعقوبة، بغض النظر عن السلطة التأديبية الصادرة عنها.
7. وجدنا أن المشرع الأردني أخضع القرارات الصادرة عن السلطات التأديبية كغيرها من القرارات الإدارية لرقابة القضاء الإداري على درجتين ممثلاً بقضاء المحكمة الإدارية الأردنية.

ثانياً: توصيات الدراسة.

1. نتمنى على المشرع الأردني تنظيم المسائل الخاصة بالوظيفة العامة في تشريع مستقل يتضمن أحكام تفصيلية بخصوص التأديب.
2. نتمنى أن يتضمن التشريع المستقل المقترح النص على سلطات المحقق الإداري وواجباته، حيث لم يتضمن نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي ذلك.
3. نتمنى أن يتضمن التشريع المستقل المقترح كافة الإجراءات الخاصة بالمسألة التأديبية في بوتقة واحدة، من حيث التحقيق والاتهام والإحالة وإجراءات المحاكمة والظعن بالقرار الصادر بالعقوبة.
4. نتمنى على المشرع الأردني استحداث قضاء تأديبي خاص بنظر طعون الوظيفة العامة، وبهذا لا يحرم الموظف العام من مبدأ تعدد درجات التقاضي.
5. نتمنى على المشرع الأردني التوسع في توفير كافة الضمانات التأديبية لدى سلطات التأديب المختلفة.
6. نتمنى على المشرع الأردني مراعاة توافر عناصر قضائية لدى تشكيل المجالس التأديبية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب القانونية.

1. حتاملة، سليم سلامة (2004). القضاء الإداري - طعون الموظفين، ط1، عمان: دار أوغاريت للنشر والتوزيع.
2. الحلو، ماجد راغب (2005). القانون الإداري، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
3. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2016). ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، الإسكندرية: منشأة المعارف.
4. الدسوقي، محمد إبراهيم (2001). ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية.
5. الزعبي، خالد سمارة (2002). القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، ط4، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
6. شطناوي، علي خطار (2006). مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة، ط2، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.
7. عبد الله، عبد الغني بسيوني (2008). القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، الإسكندرية: منشأة المعارف.
8. العتوم، منصور إبراهيم (2000). المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، ط2، عمان: مطبعة الشرق ومكتبتها.
9. العجارمة، نوفان العقيل (2007). سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

10. القبيلات، حمدي سليمان (2010). القانون الإداري، الجزء الثاني (القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، الوظيفة العامة)، ط1، عمان، دار وائل للنشر.

11. كنعان، نواف (2008). النظام التأديبي في الوظيفة العامة، ط1، عمان: دار إثراء للنشر والتوزيع.

12. محارب، علي جمعة (2004). التأديب الإداري في الوظيفة العامة، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

13. ياقوت، ماجد محمد (2000). التحقيق في المخالفات التأديبية، الإسكندرية: منشأة المعارف.

ثانياً: الرسائل الجامعية

1. أبو كشك، عبير توفيق (2011). سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس- فلسطين.

2. السليمات، فايز مطلق (2013). ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.

ثالثاً: الأبحاث الدورية

1. البلوشي، حمده علي (2019). الضمانات الممنوحة للموظف في النظام التأديبي الإماراتي، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، جامعة الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، المجلد 17، العدد 2.

2. بن مالك، أحمد وعسري، أحمد (2022). النظام القانوني للمحاكمة التأديبية في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، جامعة إدرا، الجزائر، المجلد 7، العدد 1.

3. حتاملة، سليم سلامة (2007). ضمانات التحقيق ووسائل الإثبات في الدعوى التأديبية في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 109 لسنة 2002، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، المجلد 4، العدد 2.
4. سميران، عبد الإله محمد (2022). العقوبات التأديبية الصادرة بحق الموظف العام، مجلة جامعة الزيتونة الأردنية للدراسات القانونية، جامعة الزيتونة الأردنية، المجلد 3، الإصدار 2.
5. شطناوي، فيصل (2012). إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، العدد 7، المجلد 26.
6. العندلي، محمد مقبل (2019). مبدأ حق الدفاع في تأديب الموظف العام في التشريع الأردني، دراسة مقارنة، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 46، العدد 1.