

إجراءات وضمائم المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني

The Procedures and Guarantees of Disciplinary Liability for the Public Sector Employee in the Jordanian Legislation

فيصل شطناوي

Faisal Shatnawi

قسم القانون، كلية القانون، جامعة جدارا، الأردن

بريد الكتروني: f.shatnawi@yahoo.com

تاريخ التسليم: (٢٠١٠/١٢/٢١) تاريخ القبول: (٢٠١٢/٩/١٣)

ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى بيان مفهوم الجزاءات والضمانات التأديبية للموظف العام في نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) سنة ٢٠٠٧، كما تناولت أنواع العقوبات التأديبية، والسلطات المختصة بتوقيعها، وبيان الإجراءات والضمانات التأديبية تجاه تأديب الموظف العام من لحظة تحديد الفعل المكون للمخالفة المسلكية، ومروراً بتوجيه الاتهام ثم التحقيق التأديبي وضماناته، وأخيراً التظلم من القرار التأديبي سواء بالتظلم الإداري أو الطعن القضائي.

Abstract

This study aims to clarifying the concept of disciplinary penalties and guarantees relevant to the public sector employee in the civil service regulation 30/2007. Additionally, the study tackled the types of disciplinary penalties and competent authorities responsible for imposing these penalties. It also clarified the disciplinary and guarantees procedures toward disciplining the public sector employee commencing from the moment of identifying the behavior or the act, which constitutes the behavioral offence, followed by addressing the accusation, then the disciplinary investigation and its guarantees. Ultimately, the study considered what is called “the appeal of the disciplinary decision” whether through the administrative appeal or judicial appeal.

مقدمة

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، ولهذا تحرص الدول على تضمين تشريعاتها ما يحمي الوظيفة العامة من كل إخلال بواجباتها ومن كل عبث أو انحراف يمس أعمالها.

ونتيجة لازدياد وظائف الدولة ازداد 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 متنسق ومتوازن مع مبدأ الفاعلية، إذ أن الإخلال بمبدأي الفاعلية والضمان يؤدي إلى نتائج سلبية خطيرة سيما وان النظام التأديبي نظام نسبي فما يصلح لبلد قد لا يصلح لآخر، والذي يصلح خلال مدة قد لا يصلح خلال فترة زمنية أخرى.

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

ونظرا لما تتمتع به السلطة المختصة بالتأديب من سلطة تقديرية واسعة، تمكنها من توقيع الجزاء على الموظف العام المنسوب إليه الخطأ التأديبي، والذي يمتد اثره الى حرمان الموظف من مزايا وظيفية عديدة فقد كان من الضروري ان تكفل للموظف ضمانات في مواجهة تلك السلطات، فانه يجب أن لا يفهم من ان السلطة التأديبية على أنها سلطة تسلطية تعسفية بل العكس من ذلك فهي مقيدة في مراحل وإجراءات حماية لحقوق الموظفين العموميين ولمنع الإدارة من التعسف في استعمال سلطتها التأديبية. فشرعية الجزاء التأديبي باتفاقه مع ما يوجب القانون من إجراءات واجبة الإتياع حيال تأديب الموظف العام شرط أساسي لصحة القرار أو الحكم التأديبي باعتبار إن تلك الإجراءات تشكل ضمانات مقرر لمصلحة الموظف العام الخاضع للتأديب يتعين على السلطة المختصة بالتأديب احترامها.

ومن هنا تبرز أهمية البحث الذي يسلط الضوء على إجراءات و ضمانات المساءلة التأديبية، باعتبارها أساسا للعدالة المجردة التي يفترض فيها السعي إلى تحقيقها.

ولقد نظم المشرع الأردني القواعد الإجرائية المتعلقة بتأديب الموظف العام المخالف تأديبيا وكذلك الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة من خلال نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) سنة ٢٠٠٧.

لذا كان موضوع الإجراءات و الضمانات التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، ذا اهتمام كبير سواء من المختصين أو القائمين على الأجهزة المختلفة في الدولة، نظرا لما يقدم كلا من الوظيفة والموظف من خدمات ذات علاقة مباشرة بمصلحة الفرد والجماعة في المجتمع، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى الاستقرار والشعور بالأمن والاطمئنان.

أهمية الدراسة

بالنظر لكون الموظف العام هو العنصر البشري من السلطة العامة للدولة، فهو عقلها المخطط، ويدها التي تنفذ مشاريعها العامة، فإن استقامته تنعكس على سمعة هذه السلطة، أما إذا انحرف هذا الموظف فان من مصلحة السلطة العامة تقويم هذا الانحراف، ولعل النظام التأديبي من أكثر الأنظمة القانونية فعالية في ردع المخطئ و زجر كل من تسول له نفسه الاقتداء بالمخطئ . كما ترجع أهمية هذه الدراسة الى ان التحقيق التأديبي أداة قانونية للوصول الى الحقيقة وهو المحور الرئيسي الذي يدور حوله موضوع هذه الدراسة واجراءاته هي مادته و ضمانات هذا التحقيق هي جوهره .

مشكلة الدراسة

يثير البحث في موضوع الدراسة عدة اشكاليات وتساؤلات ، فاذا كانت مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة اليه، وحقه في الدفاع، وحيادية جهة التحقيق والتصرف في التحقيق، من الضمانات الهامة التي ينبغي ان تسبق وتعاصر التحقيق التأديبي، فان التساؤل يدور حول مفهوم التحقيق و اساس المواجهة، والمقصود بحق الدفاع ومتطلباته، ومضمون الحيدة، كما يثور التساؤل حول ضوابط الجزاء التأديبي، ودور السلطة التقديرية في تكييف الافعال، وامكانية الطعن بالقرار التأديبي، والجهة المختصة بنظر هذا الطعن.

مصطلحات الدراسة

سأتناول في هذه الدراسة المصطلحات التالية:

التحقيق التأديبي، الجزاء التأديبي، الإجراءات التأديبية، السلطة التقديرية، الضمانات التأديبية، التظلم الإداري، والطعن القضائي.

منهج الدراسة

سيتبع الباحث في هذه الدراسة، المنهج النظري التحليلي، عبر دراسة وتحليل النصوص القانونية في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، والاستفادة من أحكام التشريعات المختلفة بالقدر الذي يحقق أهداف الدراسة.

حدود الدراسة

ستكون حدود الدراسة من الناحية الموضوعية مقتصرة على إجراءات و ضمانات المساءلة التأديبية وفقا لنظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) سنة ٢٠٠٧.

خطة الدراسة

- وَأما خطة الدراسة فإنها تتكون من مقدمة، ومبحثين، وخاتمة، وهي على النحو التالي:
- مقدمة
- المبحث الأول: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في مرحلة التحقيق التأديبي.

- المبحث الثاني: ضمانات المساءلة التأديبية بعد الانتهاء من التحقيق التأديبي.
- الخاتمة.

المبحث الأول: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في مرحلة التحقيق التأديبي

يمثل التحقيق احدى الضمانات الجوهرية في مجال التأديب، ويترتب على اغفالها او الاخلال بها بطلان القرار التأديبي الصادر بتوقيع الجزاء. وعلى الرغم من ان اجراء التحقيق مع الموظف المحال الى التأديب هو ضمانة لا تحتاج الى نص في تقريرها ، فقد نص نظام الخدمة المدنية الاردني على مجموعة من الضمانات التي تملئها المبادئ القانونية العامة والتي يجب تمكين الموظف منها قبل توقيع اي جزاء تأديبي بحقه . وتحقيقا لغاية الكشف عن ضمانات التأديب للموظف في مرحلة التحقيق، فإننا سنبين من خلال هذا المبحث التعريف بالتحقيق التأديبي والضمانات التي تكفل للموظف الاحاطة بالتهمة الموجه اليه وتمكنه من ابداء دفاعه ومناقشة جميع الادلة التي يستند اليها الاتهام وما الى ذلك من وسائل تحقيق الدفاع اثباتا و يقينا.

المطلب الاول: ماهية التحقيق التأديبي

من أهم وأبرز الضمانات في نطاق التأديب أن يتم إجراء تحقيق مع الموظف لسماع أقواله وتحقيق دفاعه فيما هو منسوب إليه من اتهام على اعتبار أن التحقيق هو الخطوة الاولى في الاجراءات التأديبية، والتحقيق بصفة عامة يعنى الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محدودة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحقيقة والعدالة، ويستهدف التحقيق إلى كشف حقيقة العلاقة بين الموظف المتهم والتهمة المنسوبة إليه. وهو إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين الهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإمطة اللثام عنها. ويعرفه الفقه بأنه مجموعة من الإجراءات التي تتخذ وفقاً للشكل الذي يتطلبه القانون، بمعرفة السلطة المختصة قانوناً، وتهدف إلى البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها، من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية، ومعرفة مرتكبيها وإقامة الدليل على اتهامه، أو سلامة موقفه^(١). وعليه فهو أداة للوصول للحقيقة ووسيلة لجمع الادلة للاثبات لان توقيع العقوبة التأديبية يقوم على أساس الجزم واليقين وليس الافتراض والشبه. ونظراً لما للتحقيق من أهمية بالنسبة للموظف ولجهة التأديب فإن قواعده قد تولاهها المشرع^(٢) إضافة إلى القضاء الإداري الذي قام بدور كبير في سد النقص في النصوص استناداً إلى المبادئ العامة للقانون^(٣).

(١) ياقوت، ٢٠٠٤، ص ١١٣.

(٢) المادة (١٤٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٣) عبد البر، ١٩٧٩، ص ٦٣.

ويتضح مما تقدم بأن التحقيق التأديبي أمر وجوبي^(١) يجب أن يكون سابقاً على توقيع الجزاء، كونه يستهدف جمع الأدلة والبحث عن الوثائق والأوراق والمستندات والأدوات ذات العلاقة بالمخالفة المسلكية محل التحقيق بهدف تحديد ظروف ارتكاب تلك المخالفات. وأية ذلك أن القاعدة الجنائية العامة أن المتهم برئ حتى يثبت العكس مطبقة في المجال التأديبي. لذا يتعين جمع كافة المعلومات الضرورية لتقدير ملاءمة مباشرة ومتابعة الإجراءات التأديبية^(٢).

الفرع الأول: السلطة المختصة بالتحقيق التأديبي

تختص بإجراء التحقيق التأديبي الجهات التي منحها المشرع الأردني هذه الصلاحية، وهي السلطة التأديبية الرئاسية. وأعمالاً لهذا الحق تستطيع السلطة الرئاسية التحقيق مع الموظف العام، باعتبار أن ذلك يدخل في اختصاصها الاصيل إذ إن التأديب ما هو إلا امتداد للسلطة الرئاسية. فقد اوضحت المادة (١٤٥/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ آلية تشكيل لجان التحقيق، عندما قضت بأنه لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (١٤٢) من هذا النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (١-٥) من الفقرة (أ) من المادة (١٤١) من هذا النظام على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد استجوابه، ويجوز تشكيل لجنة، لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة بمن فيهم الرئيس، تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف قبل إصدار القرار بشأنها. كما أنه لا يجوز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل لجنة تحقيق وفقاً لاحكام البند (أ) من هذه الفقرة للتحقيق في المخالفة التي ارتكبها هذا الموظف. يتضح مما سبق بان هناك لجان تحقيق جوازية واخرى وجوبية. بخصوص لجان التحقيق الجوازية فقد اجاز نظام الخدمة المدنية في المادة (١٤٥/أ) المذكورة انفا تشكيل لجنة تحقيق للموظف اذا أقدم على ارتكاب مخالفة تستوجب إحدى العقوبات المذكورة في المادة (١٤١) من ذات النظام. أما بخصوص لجان التحقيق الوجوبية فانه يتعين تشكيلها على مقتضى نص المادة (١٤٥/٢)، وذلك عندما يكون ثمة توجه من قبل السلطة الرئاسية الى لزوم تحويل الموظف المعني الى المجلس التأديبي المختص بمحاكمته. ويتولى التحقيق مع موظفي الفئات الاولى والثانية والثالثة لجنة مكونة من ثلاثة اعضاء بما فيهم الرئيس. أما بخصوص موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا، فتشكل لجنة تحقيق برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس ديوان التشريع والراي ورئيس ديوان الخدمة المدنية من قبل رئيس الوزراء. كما تشكل لجنة تحقيق لموظفي المجموعة الاولى من الفئة العليا من وزير العدل وعضوية وزيريين يختارهما مجلس الوزراء.

وحتى تستطيع لجنة التحقيق القيام بعملها على وجه أكمل، فقد أعطاه المشرع كافة وسائل الإثبات لاكتشاف الحقيقة، ويملك الموظف المتهم أيضاً أن يطلع 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 سمح له بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق.

(١) المادة (١٤٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٢) عدل عليا: ١٩٩٤/٩/٢٤، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٥، ص ٥٨٢.

ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني، ويجب أن تكون إجراءات التحقيق موثقة ومثبتة في محاضر. فالتحقيق الكتابي يضمن عدم ضياع معالم الظروف والملابسات التي يجرى التحقيق في ظلها وقد تكون حجة على الموظف أو له^(١).

أما بخصوص استجواب الموظف المتهم من قبل هيئة التحقيق فقد اشترط المشرع الأردني بعدم إيقاع أي من العقوبات الواردة في المادة (١٤٢) قبل استجواب الموظف. وعلى ذلك فإن الاستجواب -كإجراء من إجراءات التحقيق- يعني مواجهة الموظف المتهم المحال إلى التحقيق بما هو منسوب إليه من مخالفات ومطالبته بإبداء رأيه فيها ثم مناقشته تفصيلاً في الأدلة القائمة ضده إثباتاً أو نفيًا كمحاولة للكشف عن الحقيقة.

الفرع الثاني: آثار التحقيق التأديبي

يترتب على إحالة الموظف إلى التحقيق تعرضه لاحتمال اتخاذ بعض الإجراءات الاحتياطية التي تقيد من حقوقه الوظيفية، انتظارا لما يسفر عنه التحقيق من نتائج. ويأتي في مقدمة هذه الإجراءات ما نصت عليه المادة (١٤٩) من نظام الخدمة المدنية من تحويل الوزير سلطة وقف الموظف المحال إلى التحقيق وفقا احتياطيا، وذلك باعتبار الوقف الاحتياطي عن العمل هو احد إجراءات التحقيق وغايته المستلزمة، في كشف حقيقة الاتهام، ومن ثم فان تقدير مشروعيته، يجب أن يكون القرار الذي اتخذ بالوقف سليما، وأن يكون قرار الوقف أمر تقتضيه مصلحة التحقيق. ويخضع الوقف الاحتياطي باعتباره إجراء وقائيا مرتبطاً بالتحقيق التأديبي لتقدير السلطة الرئاسية، فلها وحدها أن تقدر مدى ملائمة إصدار قرار الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق، إلا أن السلطة الرئاسية ليست مطلقة، فقد قدر المشرع الأردني خطورة هذا الإجراء على مركز الموظف القانوني، وما قد يترتب عليه من آثار قانونية، ولهذا أعطى المشرع الولاية في إصدار قرار الوقف الاحتياطي للسلطة المختصة بالتأديب، تلجأ إليه عندما تستدعي مصلحة التحقيق ذلك. هذا ولم يرد تعريف محدد لماهية الوقف الاحتياطي في التشريع الأردني، إلا أن جانب من الفقه عرفه بأنه "إجراء احتياطي مؤقت تلجأ إليه الإدارة بقصد إبعاد الموظف عن المرفق عندما يتعرض لاتخاذ إجراءات تأديبية أو جنائية فيمنع عليه ممارسة أعمال وظيفته طيلة مدة الوقف"^(٢). ويسمى الوقف الاحتياطي بالوقف المؤقت لأنه ينتهي حتماً بعد أجل طال أم قصر أما بعودة الموظف إلى عمله بريئاً أو مجازى بغير عقوبة العزل، أو بانتهاء العلاقة التي تربطه بالإدارة^(٣).

هذا ولا يعد الوقف الاحتياطي كما استقر الفقه والقضاء عقوبة تأديبية، بل إنه إجراء إداري مؤقت يتوقف عن إنتاج آثاره القانونية بعد انقضاء فترة زمنية معينة تنسم بكونها قصيرة نسبياً^(٤). ان الهدف من الوقف الاحتياطي، هو أن تتحاشى الإدارة النتائج السلبية السيئة، التي

(١) المادة (١٤٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٢) عبد البر، ١٩٧٩، ص ١٤٣.

(٣) حسن، ١٩٦٤، ص ١٥٦.

(٤) شطناوي، ١٩٩٨، ص ٣٣١.

يمكن ان يسببها لها وجود الموظف موضوع المساءلة التأديبية في مراقبتها، ويهدف ايضا الى تسهيل القيام بهذه المساءلة بعيدا عن مؤثراته، فلا بد وان يجرى التحقيق في جو خال من نفوذه بعيدا عن سلطاته توصلا لإظهار الحقيقة.

كما يتبين من صريح نص المادة (١٤٩) من نظام الخدمة المدنية أنه يشترط لإصدار قرار الوقف الاحتياطي أن يكون قد تم إحالة الموظف المتهم من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة، كما إذا تمت إحالته أيضاً من المدعي العام إلى المحكمة لارتكابه إلى جنائية أو جنحة مخلة بالشرف، وعليه يُعد وقف الموظف عن العمل عند إحالته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة أمر وجوبي^(١).

وإذا كان للسلطة التأديبية المختصة حق توقيف الموظف عن العمل فإننا نرى بأن عليها تحديد مدة التوقيف لأن الظروف قد تستدعي أن يطول التحقيق مدة طويلة. وقد جاء نظام الخدمة المدنية الأردني خالياً من تحديد مدة الوقف الاحتياطي، وفي هذا الصدد فإننا نرى ابتداء ضرورة أن يعالج المشرع الأردني مسألة تحديد مدة الوقف الاحتياطي، ومن ثم النص على رفع التوقيف عن الموظف قبل انتهاء مدة الوقف الأصلية بقرار من السلطة التأديبية المختصة إذا تبين لها بأن فترة التحقيق قد تطول عن المدة المقررة، أو أنه لم يعد هناك خشية من تأثير الموظف الموقوف عن العمل على التحقيق من جميع جوانبه. ان لمدة الوقف الاحتياطي أهمية كبيرة، حيث انه اذا استطل صار نوعاً من العقوبة المقنعة، وعليه فانه يجب على المشرع ان يحدد نطاقه بمدى زمني معين، فيجب ان يعود الموظف الموقوف الى وظيفته اذا لم يسفر التحقيق التأديبي معه بشأن المساءلة التأديبية عن شيء معين.

وأساس رأينا هذا مؤداه مصلحة المرفق والموظف الموقوف عن العمل معاً، لاسيما وأن هناك مجموعة من الآثار التي تترتب على قرار وقف الموظف عن عمله، ومن أهمها حرمانه من جزء من راتبه، إذ نصت المادة (١٤٩) فقرة (ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني بأن (يتقاضى الموظف خلال مدة توقيفه عن العمل ما نسبته (٥٠%) من مجموع راتبه وعلاواته عن الستة أشهر الأولى من تاريخ إيقافه وإذا زادت مدة الإيقاف على ذلك فيتقاضى ما نسبته (٢٥%) من مجموع راتبه وعلاواته.

كما تكمن خطورة هذا الأثر فيما يمثله المرتب بالنسبة للموظف من مورد رزقه، ويعتمد عليه هو وأسرته في معيشتهم ومن ثم فإن حرمانه ولو بصفة جزئية من هذا المرتب يصيبه حتماً بضرر مادي محقق خاصة وأن المشرع فرض عليه واجبات أخرى إضافية تمنعه من مباشرة أي عمل إضافي يكتسب منه رزقه خلال فترة الإيقاف وكان هذا العمل لا يتفق مع كرامة الموظف.

(١) عدل عليا: ١٩٩٣/١٢/٢١، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٤؛ وعدل عليا: ١٩٩٤/١١/٢٩، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٥، ص ٣٢٦٥.

ومن آثار الوقف أيضاً، عدم جواز ترقية الموظف خلال مدة الوقف، حيث يستفاد من نص المادة (١٤٩) فقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ السالف ذكرها، وبهذا فإنه توقف ترقية الموظف من فئة إلى فئة أو ترفيعه الوظيفي أو الجوازي لحين صدور القرار النهائي من المجلس التأديبي أو الحكم القضائي القطعي وبترقية الموظف المحال إلى أي من هاتين الجهتين عن المخالفة المسلكية أو الجريمة التي أسندت إليه حسب مقتضى الحال أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه أو منع محاكمته أو شموله بالعفو العام فيستحق ترقية عن الفترة التي أوقف خلالها حيث يتم توفير شاغر وظيفي للموظف الموقوف ليصار إلى تربيته^(١).

المطلب الثاني: الضمانات السابقة لفرض الجزاء التأديبي

ثمة ضمانات سابقة لفرض الجزاء التأديبي يجب أن تكفل للموظف العام تتمثل في وجوب مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه وحقه في الدفاع، وضمانة حياد جهة التحقيق والتصرف بالتحقيق. وسوف نتطرق الى هذه الضمانات من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه وحقه في الدفاع

يشترط لصحة التحقيق ان يواجه الموظف بالتهمة المنسوبة اليه، ويجب مواجهته بادلة الثبوت وذلك حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه.

ان مواجهة الموظف المتهم بما هو منسوب إليه من مخالفات مسلكية، وإن كانت تعد من الضمانات التأديبية الجوهرية في التحقيق مع الموظف إلا أنها تشكل في ذات الوقت أمراً ضرورياً يقتضيه سير الإجراءات التأديبية لتحقيق غايته، حيث أنه بدون تلك المواجهة لن تكون هناك مساءلة تأديبية بالمعنى القانوني، والتي قوامها اتهام في مخالفة يواجهها به من اتهم ارتكابها، ليتسنى له إبداء دفاعه حيالها.

ويجب أن تشمل المواجهة إعلان الموظف بتفاصيل المخالفة المنسوبة إليه، والتي يستند إليها الجزاء سواء تكشفته الجهة الإدارة منذ البداية أم قبل توقيع الجزاء، كما تشمل المواجهة كافة الأدلة التي تثبت وقوع المخالفات، وحتى تؤدي المواجهة غايتها كضمانة للموظف فإنها يجب أن تتم بصورة يستشف منها اتجاه النية إلى توقيع الجزاء، فبذلك وحده يتنبه الموظف إلى خطورة الموقف ويأخذ الأمر على محمل الجد ويولييه الأهمية التي يستحقها.

ويعتبر إعلان الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه أمراً أساسياً وملزماً، ولو لم ينص عليه في القانون، وذلك لتمكينه من الدفاع عن نفسه ورد الاتهام الموجه إليه^(٢).

وقد قضت محكمة العدل الأردنية بأنه "إذا صدر قرار فصل المستدعية دون أن تبلغ نوع التهمة المسندة إليها، ودون أن تعلن للحضور أمام لجنة شؤون الموظفين بصفتها المجلس التأديبي، فإن هذا القرار يكون قد صدر معيباً عيباً جوهرياً يستدعي بطلانه"^(٣).

(١) انظر: المواد (١٥٥) و(٨٢) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧؛ انظر أيضاً: تعليمات نقل وتوفيق أوضاع الموظفين الصادرة بموجب المادة (١٤٨) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧.

(٢) بركات، ١٩٧٩، ص ٢٦١.

(٣) عدل علياً أردنية رقم ١٤٢ / ٧١، مجلة نقابة المحامين، العدد ١، سنة ١٩٧٣، ص ٢٥.

وبالرجوع إلى نظام الخدمة المدنية الأردني نجد أنه ينص صراحة في المادة (١٤٠) على إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه، بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهم الموجهة إليه.

وتأسيساً على ما تقدم فإنه يجب على السلطة التأديبية المختصة التقيد بالمخالفات الواردة في قرار الاتهام، على اعتبار تلك المخالفات هي التي تم مواجهة الموظف المحال للتأديب بها، وأبدى بشأنها دفاعه، كما تقتضي مواجهة المتهم أن تتم بصورة يستفاد منها اتجاه النية إلى توقيع الجزاء، حتى ينتبه إلى خطورة موقفه، ويقدم ما قد يكون لديه من أوجه دفاع، وعلى ذلك يعتبر إخلالاً بضمانة المواجهة توقيع الجزاء بعد إخطار يستفاد منه التجاوز عما وقع من مخالفات، أو الاكتفاء في شأنها بإجراء لا يعد جزءاً تأديبياً.

أما فيما يتعلق بحق الدفاع فإنه يعتبر من الحقوق الطبيعية والمقدسة للمتهم، ونظراً لتعلقه بالمبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة، فإن معظم الدول تحرص على كفالة الوسائل اللازمة لممارسته بالنص عليه صراحة في قوانينها الأساسية، ليس هذا فحسب بل يكفل القضاء احترام حقوق الدفاع في حالة عدم النص عليها تطبيقاً للمبادئ العامة للقانون. وقد عرفه البعض^(١) "حق المتهم في الرد على ما هو منسوب إليه بالوسائل الممكنة".

فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية "أن حق الدفاع حق مقدس فلا تهدد ضماناته ولو كان مجلس التأديب على غير علم بسبب تغيب المستدعي"^(٢).

ولكي يتمكن الموظف المتهم من ممارسة حقه في الدفاع ممارسة فعالة، يجب على الإدارة مراعاة السماح له بإبداء ما يشاء من أوجه الدفاع عن نفسه، شفاهة أو كتابة بحرية تامة، دون أي تأثير مادي أو معنوي يمكن أن يعوقه عن ذلك^(٣). وتنص المادة (١٤٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني بقولها "السماح للموظف بتقديم دفعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة ومناقشة الشهود، واستدعاء أي شخص للشهادة، ويشترط أن لا يسمع أقوال أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني".

وما نصت عليه المادة (١٥١) من النظام ذاته بقولها "على المجلس التأديبي عند النظر في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه أن يتيح لكل من الطرفين فيها تقديم بيناته وأن يستدعي الشهود...".

كما يعتبر أيضاً حق الموظف المتهم بالاستماع إلى شهادة الشهود من الحقوق المتصلة بحق الدفاع، لأن من حقه طلب الاستماع إلى أية شهادة تخدم وجهة النظر التي يدافع عنها، ولا يجوز سماع شهادة الشهود بغياب الخصوم. فقد قضت محكمة العدل العليا "أن سماع شهادات الشهود بغياب الخصوم دون إتاحة الفرصة للمستدعي من مناقشتهم وتحليفهم القسم القانوني يخالف المبادئ العامة وحقوق الدفاع التي كفلها القانون والقواعد العامة المستقرة في الإجراءات"^(٤).

(١) عبد البر، ١٩٧٩، ص ٢٩٢

(٢) عدل عليا: ١٩٨٠/١١/٣٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨١م، ص ٤٤٦.

(٣) عبد الوهاب، ١٩٨٧، ص ٤٧١

(٤) عدل عليا: ١٩٨٥/٥/٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٥م، ص ١٧٣٥.

وإن عدم احترام الأحكام التشريعية بما تنطوي عليه من ضمانات تأديبية يشكل مخالفة تبرر إلغاء القرار التأديبي^(١).

وللمجلس التأديبي أثناء النظر في أي دعوى تأديبية أن يستدعي أي شخص لسماع شهادته فيها، وأن يطلب من أي دائرة أن تقدم إليه أي وثائق أو أوراق لديها إذا كانت ذات علاقة مباشرة بالمخالفة التي ينظر فيها وأن تجرى بكامل هيئته أي تحقيق يراه مناسباً، أو أن يعهد إلى أحد أعضائه أو من يراه مناسباً للقيام بذلك ويشترط في الإجراءات السابقة أن تتم بحضور الموظف المحال إلى المحاكمة في الدعوى التأديبية، وأن يكون له الحق في مناقشة أي بينة تقدم في هذه الحالة أو أمور يتناولها التحقيق وتقديم ما يدفع تلك البينة أو الأمور^(٢).

وقد حرص المشرع على تأكيد حق الموظف المتهم في حضور جلسات المجلس التأديبي بنفسه، حتى يتسنى له إبداء أوجه دفاعه وأن يكون على بينة بما يجري حوله أو ضده، فلا تحاك ضده الأدلة^(٣).

كما يعتبر حق الموظف المتهم في الاستعانة بمحام يتولى الدفاع عنه إحدى الضمانات الجوهرية المقررة له سواء في مرحلة التحقيق أو المحاكمة^(٤)، باعتبار أن هذا الحق يمثل امتداداً طبيعياً لحقه في الدفاع عن نفسه، لأن معظم حقوق الدفاع، لا تصل إلى المتهم إلا عن طريق محاميه^(٥).

ويجوز للمجلس القيام بها ومباشرتها بغيابه إذا تغيب عن حضورها ما لم يكن غيابه بعذر يقبل به المجلس^(٦).

ويقتضي أن يتم التحقيق من المجلس التأديبي بكامله وليس بمعرفة كل عضو على انفراد ما دام أن المجلس لم يفوض أحد أعضائه بذلك^(٧).

ويحق للموظف المتهم طلب ضم تقاريره السنوية إلى ملف الدعوى التأديبية. فقد قضت محكمة العدل العليا "إن ضم التقارير السنوية عن كفاية الموظف وسلوكه إلى ملف الدعوى التأديبية يعتبر من الضمانات التي نص عليها نظام الخدمة المدنية لصالح الموظف المحال إلى المجلس التأديبي وإن رفض المجلس هذا الطلب المقدم من المستدعي يجعل القرار الصادر في الدعوى التأديبية مستوجب الإلغاء"^(٨).

- (١) انظر: عدل عليا: ١٩٧٣/١/٣١، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٣م، ص ٢٥؛ و عدل عليا: ١٩٨٣/٦/٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٣م، ص ٩٣٦.
- (٢) المادة (١٥١) من نظام الخدمة المدنية الأردني.
- (٣) السرور، ١٩٨٦، ص ٤٧٢.
- (٤) المادة (١٥٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني.
- (٥) عبدالبر، ١٩٧٩، ص ٣١٣.
- (٦) المادة (١٥٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني.
- (٧) عدل عليا: ١٩٨٠/١٠/٢٩، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨١م، ص ١٨.
- (٨) عدل عليا: ١٩٨٢/٢/١، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٣م، ص ٣١.

الفرع الثاني: حياد جهة الادارة والتصرف في التحقيق

يقوم التحقيق والمحاكمة التأديبية للموظف المتهم على مبدأ أساسي من مبادئ المحاكمات التأديبية ونعني بذلك ضمان حياد من يشترك أو يفصل في الدعوى التأديبية، إذ تقتضي متطلبات تحقيق العدالة أن يطمئن الموظف المتهم إلى حيده من يحقق معه ويحاكمه ولذلك كانت الحيده من أهم الضمانات التي تقرر في المجال التأديبي لصالح الموظف المتهم. ووفقاً لذلك قررت المادة (١٤٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني أن يراعى لدى إجراء التحقيق مع الموظف المتهم الموضوعية والحياد والنزاهة للحصول إلى الحقيقة.

ويقتضي تطبيق مبدأ الحيده وعدم الانحياز الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم على نحو لا يجوز فيه أن يشترك شخص واحد في مباشرة إجراءات التحقيق والحكم في المخالفة المسلكية^(١).

ولذلك تعتبر الحيده من أهم الضمانات في مجال التأديب، وتتحقق عموماً بتنظيم قواعد الاختصاص بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والاتهام وبين سلطة توقيع الجزاء، وكذلك بتقرير عدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو موضوعية أو وظيفية من شأنها التشكيك في حيده.

وفضلاً عن ذلك فإن ثمة قاعدة مستقرة في الضمير لا تحتاج إلى نص يقرها وتمليها قواعد العدالة المتلى وهي أن من يجلس مجلس القضاء يجب ألا يكون قد سمع أو تكلم أو كتب "فالأصل أن من يبدي رأيه يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها، وذلك ضماناً لحيده القاضي أو عضو مجلس التأديب الذي يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام، حتى يطمئن إلى عدالة قاضيه وتحرره من التأثير بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة"^(٢).

وقد ذهب البعض إلى أن تولي الرئيس الإداري بنفسه سلطة الاتهام وتوقيع الجزاء يعتبر إخلالاً بمبدأ واضح وأصل قانوني مستقر هو عدم جواز الجمع بين سلطة الاتهام والحكم، ومن ثم يكون لازماً في مثل هذه الحالة... أن يترك الرئيس لغيره أحد السلطتين، وإلا كان قراره في هذا التحقيق معيباً بعدم الصلاحية^(٣). ونرى أن قيام الرئيس الإداري بالجمع بين سلطتي الاتهام والحكم أمر غير جائز لما في ذلك من مخالفة للأصول القانونية وقواعد العدالة، إضافة إلى ما في ذلك من إهدار ل ضمان الحيده التي تعد من أهم الضمانات في مجال التأديب.

ولقد تباين الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل العليا الأردنية حول اشتراك الرئيس الإداري في تكوين هيئات التحقيق والمحاكمة. فقد قضت في بداية الأمر بعدم مشروعية اشتراك الرئيس الإداري في تكوين مجلس التأديب "أما بخصوص اشتراك وكيل وزارة العدل في المجلس القضائي الذي أصدر القرار المطعون فيه فإننا نفر مبدئياً وجهة نظر المستدعي من أن مبادئ

(١) الملط، ١٩٧٦، ص ٢٥٣.

(٢) الطماوي، ١٩٨٧، ص ٥٧٣.

(٣) إبراهيم، ١٩٦٦، ص ٢٥٧.

العدالة تتطلب أن لا يشترك في الحكم من كانت له صفة المشتكى – ولهذا فإن اشتراك وكيل وزارة العدل في المجلس لا يشكل مخالفة قانونية بالمعنى الدقيق تستطيع معها إبطال القرار من أجل هذا السبب وحده"^(١). ولكنها وللأسف عدلت عن اجتهادها السابق رغم ما ينطوي عليه من ضمانات قانونية. فقد قضت "أما كون نظام الخدمة المدنية في المادة (١٥/ب) قد أناط بالوكيل صلاحية إيقاع عقوبات تأديبية بحق موظفي الصنف الثاني في حالات معينة، فإن ذلك لا يمنعه من أن يكون رئيساً للمجلس التأديبي ما دام أن موضوع الدعوى التأديبية المقامة ضد المستدعي خارج عن نطاق تلك الحالات، ولهذا يكون الطعن في قرار الإدانة بالاستناد لهذا السبب غير وارد"^(٢).

ويعد إخلالاً بالحيادة والنزاهة اشتراك ذات الشخص في هيئات التحقيق والتأديب ما لم يكن التحقيق أولي لا يوجب القانون. فقد قضت محكمة العدل العليا "ومن هذا النص يتضح أن النظام لا يوجب إجراء تحقيقات أولية بشأن الشكوى وإنما يستند المدير إلى جواب المشتكى عليه في إحالته أو عدم إحالته إلى المجلس التأديبي. ولهذا فإن التحقيقات الأولية التي قام بها السيد ... هي تحقيقات لا يوجبها النظام ولا يستند إليها في إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي وبالتالي فإنه لا يمتنع على الموظف الذي قام بها الاشتراك في المجلس التأديبي"^(٣).

وقد تصدت التشريعات للموانع التي تحول دون حياد القاضي أو أعضاء مجالس التأديب، مقرررة سلب سلطة القاضي، أو عضو مجلس التأديب في نظر الدعوى عند توافر تلك الموانع، إلا أنها ميزت بين تلك الموانع فجعلت اثر استبعاد القاضي عن نظر الدعوى محققاً فيما لو توافر قسم منها، دون التوقف على إبداء أي إجراء من قبل الخصوم، ومثل هذه الحالات أطلق عليها حالات أو أسباب منع القضاة من الفصل في الدعوى، أو أسباب عدم صلاحية القضاة لنظر الدعوى. أما النوع الآخر من الموانع وهي التي تسمى "أسباب الرد" فقد اوجب القانون على الخصوم تقديم طلب لرد القاضي عن نظر الدعوى في حالة توافر سبب منها حتى يتحقق اثر سلب سلطة القاضي عن نظر الدعوى، وفي حالة عدم تقديم مثل هذا الطلب فإن الحكم الصادر من القاضي الذي يتولى مهمة الفصل في الدعوى يكون صحيحاً لا شائبة فيه.^(٤)

فقد نصت المادة ١٤٦ من نظام الخدمة المدنية الحالي على انه "تطبق على كل من رئيس وعضوي المجلس التأديبي أحكام رد القضاة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المعمول به".

وقد أحالت النصوص المنظمة للمحاكمات التأديبية معالجة أسباب عدم الصلاحية أو رد القضاة إلى القواعد الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٨.

(١) عدل عليا: ١٩٥٢/٥/١٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٣م، ص ٩١.

(٢) عدل عليا: ١٩٧٤/٦/٢٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٤م، ص ٨٠٩.

(٣) عدل عليا: ١٩٦٧/٩/١٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٦٧م، ص ١٠٦٨.

(٤) خوين، ١٩٩٨، ص ٢٨.

فقد حصرت المادة ١٣٤ من هذا القانون الحالات التي يكون فيها القاضي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاً من سماعها ولو لم يردده احد فيما يلي:

١. إذا كان له أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها، أو وجدت لأحدهما خصومة مع احد الخصوم أو لزوجته بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه.
 ٢. إذا كان لمطلقة التي له منها ولد، أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع احد الخصوم في الدعوى، أو مع زوجته، ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده.
 ٣. إذا كان أحد الخصوم خادم له أو كان قد اعتاد مؤاكلته أحد الخصوم أو مساكنته، أو كان قد تلقى منه هدية قبل رفع الدعوى أو بعده.
 ٤. إذا كان بينه وبين احد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل.
- فإذا توافرت إحدى هذه الحالات في رئيس أو احد أعضاء المجلس التأديبي، أصبح غير صالح لنظر الدعوى ولو لم يردده احد الخصوم، ويقع باطلا كل قرار أو حكم أصدره في ظلها. حتى لو لم يكن عالماً بقيام إحدى هذه الحالات، أو ارتضى الخصوم ذلك، لان ضمان الحيطة في القضاء وان كان يخدم مصلحة الخصوم في الدعوى، إلا انه يتعلّق بمصلحة اكبر من ذلك وتتمثل في ضمان تحقيق العدالة، والبعد عن كل ما يشوب القضاء من انحياز ومحاباة وظلم.
- ويلاحظ بان المشرع الأردني بين أسباب عدم الصلاحية وأسباب الرد على أساس أن أسباب عدم الصلاحية تضعف لها النفس عادة، على عكس أسباب الرد إذ يكون أقل تأثير على حياد القاضي^(١).

بعد الانتهاء من التحقيق يتعين على لجنة التحقيق ووفقاً لما نصت عليه المادة (١٤٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني أن تقدم تقريراً مفصلاً بما توصلت إليه من نتائج وتوصيات للجهة التي كلفتها بالتحقيق ولهذه الجهة اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً.

ويجب أن يتضمن هذا التقرير الوصف القانوني للمخالفة أو المخالفات المسببة للمنسوبة للموظف الذي جرى معه التحقيق مع تحديد مواد الإسناد بالنسبة إلى كل مخالفة على حدة وكذلك بيان الوقائع محل التحقيق ثم ينتهي التقرير إما باقتراح حفظ التحقيق أو باقتراح مساءلته تأديبياً سواء بإحالته للمجلس التأديبي أو الاكتفاء بتوقيع إحدى العقوبات التي يختص بها أعضاء السلطة التأديبية الرئاسية بتوقيعها وفقاً لما نصت عليه المادة (١٤٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني، وذلك كله في ضوء تقديرهما لمدى جسامة المخالفة أو المخالفات التي يجري بشأنها التحقيق.

وعلى ضوء ما ورد في نص المادة (١٤٥) نعرض لأوجه التصرف والإجراءات المختلفة في التحقيق على النحو التالي:

(١) القضاة، ١٩٩٢، ص ١٠١.

أولاً: حفظ التحقيق

تملك لجنة التحقيق التوصية بحفظ التحقيق مؤقتاً في حالة عدم معرفة الفاعل، ذلك لأن التحقيق قد يجري أحياناً بالنسبة لبعض المخالفات دون توجيه الاتهام فيها شخص معين، فتقوم لجنة التحقيق باستدعاء من تدور حولهم شبهة ارتكاب المخالفة وسماع أقوالهم، فإن لم تتوصل اللجنة بعد كل ذلك إلى معرفة الفاعل بالنسبة لهذه المخالفات فإن الأمر ينتهي بحفظ التحقيق.

ويقوم حفظ التحقيق في هذه الحالة على أن الجزاء التأديبي لا يوقع إلا على من يثبت ارتكابه لمخالفة تأديبية، وذلك تطبيقاً لقاعدة شخصية العقوبة^(١). ويكون الحفظ المؤقت أيضاً لعدم كفاية الأدلة في الحالات التي تقدر فيها لجنة التحقيق أن الأدلة التي أسفر عنها التحقيق غير كافية لترجيح الإدانة في نسبة المخالفات التي جرى بشأنها التحقيق إلى شخص معين.

ويوصف الحفظ بأنه مؤقت لأنه قد تطرأ من الظروف ما يكشف عن مرتكب المخالفة، كمستند لم يظهر في التحقيق، وظهر بعد الانتهاء منه، ويعد الحفظ في هذه الحالة مؤقتاً لأن نتيجة التحقيق التي تؤدي إلى معرفة الفاعل أو عدم توفر الأدلة على إسناد الفعل لمتهم معين، لا تعد حجة لمتهم قامت الأدلة على إدانته ولو بعد انتهاء التحقيق، فيكون من الضروري معاقبة من تثبت مخالفته^(٢).

ويمكن أن يكون حفظ التحقيق قطعياً بمعنى أن لجنة التحقيق قد توافرت لديها الأدلة المقنعة على براءة المتهم وذلك لسبب عدم صحة الاتهام أو إذا تبين أن الوقائع المنسوبة للموظف المتهم لا تشكل مخالفة تأديبية أو الحفظ لعدم الأهمية. ويقوم الحفظ في هذه الحالات على اعتبارات أخرى غير قانونية تتمثل في عدم ملائمة العقاب التأديبي من الناحية الإدارية البحتة^(٣). وقد يكون الحفظ أيضاً لسابقة الفصل في المخالفة، لأنه من المبادئ المسلم بها عدم جواز ازدواجية العقوبة على الشخص في جريمة واحدة، وقد يكون أيضاً لامتناع المسؤولية للإصابة بمرض عقلي أو الحفظ لامتناع العقاب إذا ثبت أن ارتكاب الموظف للمخالفة تنفيذاً لأمر مكتوب صدر إليه من رئيسه المختص وقيام الموظف بتنبيهه الرئيس كتابة إلى موضوع المخالفة، وفي هذه الحالة يصبح الرئيس وحده هو المسؤول عن المخالفة ويعفى الموظف من العقاب.

ثانياً: توقيع العقوبات التأديبية في الحدود المقررة قانوناً للسلطة التأديبية

إذا باشرت جهة التحقيق الإدارية، وثبت لها كفاية الأدلة لتوجيه الاتهام ضد الموظف، وكانت المخالفة تستحق عقوبة تدخل في اختصاص السلطة الرئاسية، على النحو الذي فصّلته المادة (١٤٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني، جاز للسلطة الرئاسية أن توقع العقوبة المناسبة على الموظف حسب ما وردت في نظام الخدمة المدنية الأردني^(٤). وتتمثل السلطة التأديبية التي

(١) عبدالوهاب، ٢٠٠١، ص ٢٣٥.

(٢) الطماوي، ١٩٨٧، ص ٦٠٠.

(٣) شطناوي، ١٩٩٨، ص ٣٢٨.

(٤) المادة (١٤١) من نظام الخدمة المدنية.

تملك حق توقيع بعض العقوبات التأديبية في الرئيس المباشر وقرار من المدير أو من الأمين العام وقرار من الوزير^(١).

ثالثاً: الإحالة إلى المجالس التأديبية

أنشئت التشريعات الوظيفية بجانب الرئيس الإداري المجالس التأديبية بهدف توفير أكبر قدر ممكن من الضمانات التأديبية، وأنيط بتلك المجالس إبداء آراء استشارية قبل إيقاع العقوبات بصفة نهائية.

ووفقاً لما نصت عليه المواد (١٤٦، ١٥٨) من نظام الخدمة المدنية الأردني فقد أنشأ المشرع مجالس تأديبية تشارك الرؤساء الإداريين ممارسة السلطة التأديبية، وتختص هذه المجالس بإيقاع العقوبات التأديبية الجسيمة بصفة نهائية، ووفقاً لذلك فقد أوجد المشرع المجالس التأديبية الآتية:

١. المجلس التأديبي المختص بمعاينة موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا، ويتكون من وزير العدل رئيساً وعضوية وزيرين يختارهما مجلس الوزراء.
٢. المجلس التأديبي المختص بمعاينة موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا. ويتكون من وزير العدل رئيساً وعضوية رئيس ديوان التشريع والرأي ورئيس ديوان الخدمة المدنية.
٣. المجلس التأديبي المختص بمعاينة موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة برئاسة أمين عام وزارة العدل وعضوية أمين عام ديوان الخدمة المدنية ومستشار في ديوان التشريع والرأي.

ويجتمع 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^(٢). ويباشر المجلس التأديبي النظر في أي دعوى تأديبية تحال إليه وجاهياً خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً^(٣).

وتحال الدعوى التأديبية بحق الموظف إلى المجلس التأديبي المختص بقرار من مجلس الوزراء بحق موظفي الفئة العليا وقرار من الوزير بحق موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة وأن يكون القرار مرفقاً بلائحة تتضمن وقائع وتفاصيل المخالفة المسلكية المسندة للموظف ومحاضر التحقيق والبيّنات الخطية أو المادية في الدعوى وأية وثائق أخرى يرى الوزير تقديمها للمجلس التأديبي وتختص المجالس التأديبية المختصة بمعاينة موظف الفئة الأولى والثانية والثالثة بإيقاع العقوبات التأديبية التي لا تملك توقيعها السلطات التأديبية الرئاسية^(٤).

(١) المادة (١٤٢) من نظام الخدمة المدنية.

(٢) المادة (١٤٦) الفقرة (ب) من نظام الخدمة المدنية.

(٣) المادة (١٥٠) الفقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية.

(٤) المادة (١٤١) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

ولكن سلطتها لا تقتصر على إيقاع تلك العقوبات فقط، بل إنها تملك إيقاع أية عقوبة تأديبية تراها مناسبة استناداً للقاعدة الأصولية "من يملك الأكثر يملك الأقل". وعلى المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه في مدة لا تزيد على تسعين يوماً من تاريخ عقد أول جلسة لهذه الغاية^(١).

وتعد هذه المدة التي حددها المشرع لحث المجلس التأديبي على البت في القضية المحالة إليه في أسرع وقت ممكن، ولا يترتب على انقضائها زوال اختصاص المجلس التأديبي وتجريده منه^(٢).

وتكون قرارات المجلس التأديبي النهائية غير قابلة للطعن إدارياً^(٣). أما فيما يتعلق بإيقاع العقوبات التأديبية بحق موظف الفئة العليا يكون بقرار من مجلس الوزراء وذلك وفقاً للعقوبات التأديبية المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية^(٤).

وتأسيساً على ما سبق نرى أن القرارات التأديبية التي تصدرها المجالس التأديبية تعد أحكاماً قضائية من الناحية الموضوعية، إذ أنها تفصل في المنازعات التأديبية التي تعرض عليها، وتؤدي بالتالي وظيفة قضائية.

فالمجالس التأديبية وإن لم تكن محاكم قضائية بالمعنى الدقيق إلا أن لها من تشكيلها والإجراءات التي تتبع أمامها، ومن نهائية قراراتها، يقترب بها من المحاكم القضائية، فهي من حيث التشكيل تغلب عليها الصفة الإدارية، وهي من حيث الإجراءات ونهائية القرارات تغلب عليها الطابع القضائي.

بقي أن نشير إلى أن الأثر القانوني الهام عند إحالة الموظف المتهم إلى المجلس التأديبي، يتمثل بحق رئيس المجلس التأديبي الطلب من السلطات المختصة منع الموظف المحال إلى المجلس التأديبي من مغادرة المملكة إلى حين انتهاء الدعوى المقامة عليه وصدور القرار النهائي فيها^(٥).

المبحث الثاني: ضمانات المساءلة التأديبية بعد الإنتهاء من التحقيق التأديبي

ثمة ضمانات مهمة يجب ان تكفل للموظف بعد الانتهاء من التحقيق من قبل السلطة المختصة، وهذه الضمانات تتمثل في مراعاة السلطة التقديرية لتناسب العقوبة مع المخالفة، وان يصدر القرار التأديبي مسبباً، حيث أن تسبب القرار التأديبي من شأنه طمأنينة الموظف بأنه قد جوزي عن المخالفات التي نسبت إليه وابدى دفاعه بشأنها، وبالتالي يعتبر من الضمانات الهامة

(١) المادة (١٥٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٢) عدل عليا: ١٩٩٤/٥/١٨، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٥م، ص٣١٥٩؛ وعدل عليا: ١٩٩٤/٩/٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٥م، ص٣١٩٢.

(٣) المادة (١٥٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٤) المادة (١٥٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٥) المادة (١٥٠) الفقرة (ج) من نظام الخدمة المدنية.

في مجال المساءلة التأديبية. كما تعد الضمانات اللاحقة على اصدار القرار التأديبي الفرصة الاخيرة للموظف، فللموظف الحق في النظم من القرارات التأديبية، والطعن في هذه القرارات امام القضاء المختص. وسنتناول هذه الضمانات من خلال مطلبين وفق ما يلي:

المطلب الأول: السلطة التقديرية للإدارة في فرض العقوبة وتسبب القرار التأديبي

الفرع الأول: السلطة التقديرية للإدارة في فرض العقوبة

اتجه أغلب الفقه في تعريف العقوبة التأديبية بانها جزاء ادبي ومادي ينطوي على عنصر الايلام تقرر لمجازاة الموظف عن المخالفات التي يرتكبها جراء تخليه عن واجبات الوظيفة او مساسه بالانضباط أو أي مخالفة أخرى، وذلك بمناسبة تاديبه لوظيفته، ويقرر هذا الجزاء بمعرفة السلطة التأديبية المختصة قانوناً، وفقاً لإجراءات محددة مسبقاً، بهدف الحفاظ على سير المرفق العام^(١). وعليه فان لا وجود للعقوبة التأديبية دون الوظيفة، فمناط خضوع الموظف للتاديب هو اكتسابه صفة الموظف. فالجزاء الوظيفي لا يوقع الا بمناسبة خطأ وظيفي، والعقوبة هنا تصيب الموظف في مزايا الوظيفة التي يشغلها. وعليه فان الفعل المحرك للعقوبة التأديبية ينطوي على معنى الاخلال بالواجبات الوظيفية وخرقها سواء كان ذلك داخل المرفق العام او خارجه، وسواء اقتصر الضرر المرتب على المجتمع الوظيفي او امتد الى المجتمع الاساسي كله. وفيما يتعلق بالأفعال المحركة للعقوبة التأديبية فانها لم تحصر كلياً، إذ يجمع الفقه على أن الأثر الناجم عن عجز المشرع عن تحديد المخالفات التأديبية وحصرها، يتجلى في منح المشرع السلطة التأديبية القدرة على القيام بدور فعال لتقدير تصرفات موظفيها، فيما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية أم لا^(٢). فالمشرع الأردني حدد العقوبات التأديبية التي يجوز ايقاعها بحق الموظفين المخالفين لواجباتهم الوظيفية، إلا أنه لم يحدد الأفعال المكونة للمخالفة المسلكية، وأورد قائمة بواجبات الموظف والأعمال المحظورة عليه^(٣). غير أن عدم وجود نص مجرم لفعل ما لا يعني انه مباح، فهذه الأفعال غير محددة على سبيل الحصر، ولا تخضع لمبدأ شرعية الجريمة المعمول به جنائياً (لا جريمة ولا عقوبة الا بنص)، وإنما يجوز للسلطة التأديبية قانوناً، أن ترى في أي عمل ايجابي او سلبي يقع من الموظف مخالفة مسلكية، إذا كان العمل او الفعل لا يتفق مع واجبات وظيفته، وعليه فلا يمكن حصر المخالفات المسلكية مقدماً^(٤). وبهذا المعنى يقول استاذنا الدكتور الطماوي "مادام أن المشرع لم يحصر الأعمال الممنوعة على الموظفين والتي تكون جريمة تأديبية فإن تحديد هذه الأعمال متروك لتقدير الجهات التأديبية سواء أكانت جهات رئاسية أم جهات قضائية^(٥). كما يقر القضاء الإداري بسلطة الإدارة التقديرية في هذا المجال، وحقها في الحكم على تصرفات موظفيها. ومما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية: "من حق الإدارة

(١) عفيفي، ١٩٦٧، ص ٢٩.

(٢) ياقوت، ٢٠٠٤، ص ٣٨.

(٣) المواد (١٤١، ٦٧، ٦٨) من نظام الخدمة المدنية.

(٤) الطلو، ١٩٨٥، ص ٥٤٢.

(٥) الطماوي، ١٩٧٦، ص ٧٨.

إحالة أي موظف إلى الملاحقة التأديبية إذا نسبت إليه أفعال أو تصرفات تستدعي المساءلة التأديبية، ويدخل هذا الحق في إطار الصلاحيات التقديرية للسلطة الادارية^(١). ويجب الإشارة هنا إلى أن السلطة التأديبية ليست مطلقة من كل ظابط أو قيد، بل تخضع لظوابط معينة حتى لا تقضي إلى تغول الإدارة على حقوق موظفيها، إذ أن سلطة التقدير الواسعة التي تركت للإدارة يجب أن تقوم على الموازنة بين الجرم والعقاب. وعليه فإنه يجب ان يكون الجزاء متناسبا مع المخالفة، لأن التوازن يمنح الردع مضمونا عادلا. فالملائمة هي جوهر نفعية العقاب وفقدانها يثير الشك حول طبيعة العدالة أو جدية ومصداقية الوظيفة التأديبية^(٢). فإذا كان الأصل العام أن العقوبات التأديبية مقررة على سبيل الحصر في نظام الخدمة المدنية الاردني، فإنه على السلطة التأديبية أن تختار الجزاء المناسب مع المخالفة المرتكبة، ولا يجوز لها ان تغالي في الشدة والقسوة أو أن تتساهل في الجزاء الى حد المبالغة في الرافة لأن كلا الأمرين مضر للمصلحة العامة^(٣). ويثور التساؤل هنا عن موقف القضاء الاداري من مسألة الرقابة القضائية على مدى التناسب بين المخالفة والعقوبة التأديبية. وفي هذا الصدد قررت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها: "للسلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مشروعية هذه السلطة التقديرية رهن بان لا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهر بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره... وعليه فإذا كان الجزاء مشوبا بالغلو فيخرج من نطاق المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة محكمة العدل العليا مما يستوجب الغاء القرار الطعين"^(٤)، وحكمها "أن المجالس التأديبية تستقل بتقدير العقوبة الملائمة للذنب المقترف ولا سبيل للتدخل في ذلك ما دامت العقوبة المفروضة تتناسب وجسامته الذنب المنسوب للمستدعي"^(٥). وقولها "بأن فصل المستدعي من الجامعة مدة فصل دراسي واحد فيه مغالاة في فرض العقوبة وعدم التناسب بين الفعل المرتكب والعقوبة التأديبية المفروضة مما يستدعي الغاء القرارين"^(٦). وقضت أيضاً بأنه "إذا غالت السلطة التأديبية في فرض العقوبة بحيث لا يكون هناك تناسب بين الذنب المقترف والعقوبة المفروضة يكون ضرباً من ضرورب إساءة استعمال السلطة مما ينطبق معه الغاء ذلك القرار"^(٧) القرار^(٧). وهكذا فإننا نجد بان محكمة العدل العليا بسطت رقابتها على تقدير السلطة التأديبية لخطورة الذنب المقترف وما يناسبه من جزاء للتحقق من انه غير مشوب بالغلو، فإذا تبين عكس ذلك فإنها تقضي بالغاءه باعتباره ضرباً من ضرورب التعسف او إساءة استعمال السلطة.

- (١) عدل عليا: ٢٦٣ / ٩٨، مجلة نقابة المحامين، ١١٩، العدوان (١)، (٢) ص ٥٨.
- (٢) الطيباني، ١٩٨٢، ص ١٢٣.
- (٣) عدل عليا، رقم ١٩٨٥/٧٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٦، ص ٣٠.
- (٤) عدل عليا ٨٩/٨٥ مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٠، ص ٦٠٨.
- (٥) عدل عليا ١٩٩١/٣٠٩ بتاريخ ١٩٩١/٣/١٧، من عدد مجلة نقابة المحامين، بتاريخ ١٩٩٢/١/١.
- (٦) عدل عليا رقم ٢٤٠ / ١٩٨٨، مجلة نقابة المحامين، عدد ٩، لسنة ١٩٨٩، ص ١٥٩٧.
- (٧) عدل عليا قرار رقم ١٩٩٨/٥١١، تاريخ ١٩٩٩/٦/٢٢، مجلة نقابة المحامين، عدد ١، تاريخ ٢٠٠٠/١/١، ص ١١٤.

الفرع الثاني: تسبب القرار التأديبي

يعد تسبب القرار التأديبي من أهم الضمانات التي تكفل عدالة العقوبة التأديبية، فهو فضلاً أنه يحقق المصلحة العامة من خلال تأديب الموظف الذي يخل بواجباته، فإنه يحقق أيضاً المصلحة الخاصة للموظف المتهم من حيث ضمان عدالة العقوبة التأديبية المسلطة عليه وحمايته من تعسف سلطة التأديب، كما يؤدي إلى تقليل دعاوي تجاوز حدود السلطة^(١)، فضلاً عن ذلك أن التسبب يمكن السلطة القضائية من تحري أسباب القرار والوقائع التي تبرر العقوبة التأديبية والأسباب القانونية التي استندت إليها السلطة التأديبية في إصدار العقوبة بما يسمح لها - أي السلطة القضائية - من أعمال الرقابة على ذلك كله من حيث صحة تطبيق القانون على الوقائع^(٢). كما ان التزام السلطة التأديبية ببيان أسباب القرار التأديبي، من شأنه أعمال الرقابة الذاتية لهذه السلطة من خلال تزيئها وعدم التسرع بإصدار القرار، والقيام بواجب التدقيق والبحث قبل إصدار القرار التأديبي، وهذا من شأنه أن ينزل قرارها منزلة الاحترام ويسلمه من مظنة التحيز أو التأثير بعاطفة، الأمر الذي يساعد على إصدار القرارات التأديبية متفقة وحكم القانون، غير مشوبة بما يعرضها للبطلان أو الإلغاء.

وإذا كان الأصل الذي استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا بوجود نص أي أوجب القانون عليها ذلك، فإن تسبب القرار التأديبي ضرورياً وذلك بنص صريح في نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث نص عليه في المادة (١٥٢) بقولها "على المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي في أي دعوى تأديبية أحييت إليه خلال مدة لا تزيد على تسعين يوماً من تاريخ عقد أول جلسة لهذه الغاية، متضمناً الأسباب والعلل التي بني عليها...".

ويجب أن يتضمن تسبب القرار التأديبي بيان الواقعة أو الوقائع المستوجبة للعقوبة، بحيث يستطيع الموظف المتهم معرفة أسباب القرار الذي تعرض له من مجرد قراءته، وهذا يجعله في وضع أفضل عند الطعن في القرار التأديبي بالإلغاء^(٣). فالإجراءات التأديبية تتطلب فعلاً وجود خطأ، وهذا الخطأ هو شرط ممارسة السلطة التأديبية، ولذلك يتعين على السلطة التأديبية أن تبين الأفعال الإيجابية أو السلبية التي استخلصت منها الخطأ الوظيفي^(٤).

ويترتب على ذلك أنه إذا اكتفى القرار التأديبي بتزويد حكم القانون دون أن يوضح الأسباب التي اتخذت من أجلها اعتبر قراراً خالياً من الأسباب، وكذلك الشأن فيما لو صدر قراراً يشمل عدة أشخاص دون أن يوضح الأسباب الخاصة بكل منهم على حدة^(٥).

(١) خطار، ١٩٩٥، ص ٥٧٩.

(٢) محارب، ١٩٨٦، ص ٣٠٦.

(٣) كنعان، ١٩٩٢، ص ١٣٠.

(٤) عبدالبر، ١٩٧٩، ص ٥١٣-٥١٤.

(٥) الطماوي، ١٩٨٧، ص ٦٣٣.

وفيما يتعلق بحكم تسبیب القرار التأديبي دون وجود نص ملزم، فقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية على أنه "إذا لم يلزم المشرع الإدارة، بتسبیب قراراتها، فليس عليها حرج في أن تخفي تلك الأسباب وفي هذه الحالة لا يترتب على عدم بيان الأسباب بطلان القرار^(١).

وينبني على ذلك المبدأ المعمول به في الأردن هو أن لا وجوب للتسبیب بدون نص تشريعي صريح يقضي بذلك، وبذا لا تعتبر القرارات الإدارية - بما في ذلك القرارات التأديبية غير المسببة- قرارات غير مشروعة، إذا لم يكن هناك نص تشريعي يلزمها صراحة بتسبیبها^(٢).

ويجب أن يكون التسبیب سائغاً ومقبولاً، ويعني ذلك أن تكون الأسباب التي استند إليها القرار التأديبي قد استخلصت من أصول موجودة في الأوراق والمستندات وتؤدي إليها مادياً وقانونياً.

وقضت محكمة العدل العليا "كما أن البيانات الواردة في الدعوى التأديبية كافية لاستخلاص النتيجة التي توصل إليها المجلس التأديبي"^(٣).

ويتضمن تسبیب القرار التأديبي ثلاث عناصر هامة اجمع الفقه والقضاء عليها^(٤)، وهي:
١- تحديد الوقائع الموجبة للعقوبة. ٢- بيان الاسس القانونية التي بني عليها القرار التأديبي.
٣- الرد على ما يبديه الموظف المتهم من اوجه دفاع.

المطلب الثاني: الضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي

تعد الضمانات اللاحقة على إصدار القرار التأديبي الفرصة الأخيرة والمهمة للموظف، إذا لم تسعفه الضمانات المقررة التي قررها نظام الخدمة المدنية والتي تتمثل في المواجهة والتحقيق والدفاع، وتسبیب القرار التأديبي، وحتى تؤدي الضمانات غايتها فقد جعل المشرع للموظف ضمانات أخرى لاحقة على إصدار القرار التأديبي حرصاً منه على تحقيق العدالة في أقصى صورها. ومن أهم الضمانات اللاحقة على إصدار القرار التأديبي، التظلم الإداري الذي يقدمه الموظف إلى مصدر القرار أو رئيسه. وكذلك حق الطعن في القرارات التأديبية أمام القضاء المختص، باعتبار أن رقابة القضاء تعتبر من أهم وأفضل الضمانات على الإطلاق. وعلى هذا الأساس نقسم المبحث إلى فرعين على التوالي.

الفرع الأول: التظلم الإداري

يقصد بالتظلم الإداري أن يقدم ذو المصلحة طلباً إلى الجهة الإدارية المختصة يطلب منها تعديل القرار الإداري الذي أصدرته أو أن تلغيه أو تستبدل به غيره بما يتفق مع القانون ويتناسب مع الهدف الذي صدر من أجله^(٥). فهو مكنة قانونية خولها المشرع للموظف قبل اللجوء للقضاء

(١) القرار رقم ١٩٧٤/٣٧ المنشور على الموقع الإلكتروني www.Qnoun.com.

(٢) خطار ١٩٩٥، ص ٥٧٩.

(٣) عدل عليا: ١٩٩٤/٦/٢٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٤م، ص ٨٠٩.

(٤) عياش، ٢٠٠٧، ص ٧٣.

(٥) العبيدي، ١٩٩١، ص ٢٦٩.

لحماية حقه ومصالحه، ويفسح المجال للإدارة كي تعيد النظر فيما أصدرته من قرارات، إذ يمكنها سحبها في حال اقتناعها بالتظلم المقدم إليها.

فمصدر القرار – حال علمه بعدم مشروعية قراره- أن يصحح قراره ويظهره من العيوب التي لحقته، بل يعد ذلك أفضل من إلغاء القرار قضائياً، إذ أنه بذلك قد أظهر احترامه للقانون، وتقديره لموقف القضاء فعنا البحث في شرعية قراره، وأعاد للمتضرر حقوقه دون إجباره على الذهاب إلى القضاء.

فالتظلم الإداري من القرار المعيب قد يؤدي إلى حل كثير من الإشكالات في وقت أقصر، وبدون تحمل التكاليف التي يتطلبها الطريق القضائي إذا ما قرر صاحب الشأن اللجوء إليه.

وللتظلم الإداري أهمية كبيرة ليس للموظف فقط، بل وللإدارة أيضاً وتتمثل أهميته في إتاحة المجال للإدارة للتأني والموضوعية، وعلاوة على ذلك فإن التظلم يشكل رقابة فعالة لما يمتاز به من سرعة قياساً بالرقابة القضائية، كما يعد وسيلة لإيجاد علاج لجميع الإجراءات التي يمكن أن تكون قد تمت على نحو معين على أساس أن التظلم يسمح للإدارة بإعادة النظر في قراراتها وفق مبدأ الملائمة والمشروعية بينما القضاء يقتصر على المشروعية^(١).

وفيما يتعلق بقواعد وإجراءات التظلم التي يجب إتباعها سواء من قبل الموظف المتظلم، أو من قبل الجهة الإدارية التي تنتظر فيه، فإنه يجب إتباع الشكل الذي حدده المشرع. والأصل في التظلم الإداري أنه اختياري، يعود تقدير اللجوء إليه إلى الموظف صاحب المصلحة، وبالقدر الذي يرى فيه تحقيق المصلحة وهو في ذلك يمتلك الحرية الكاملة.

غير أن المشرع الأردني استلزم البدء بالتظلم إلى الإدارة بعد مناقشة موضوع التظلم مع الرئيس المباشر^(٢).

فقد حددت الفقرة (ب) من المادة (١٦٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالات التي يحق للموظف التقدم بتظلم رسمي وهي:

١. وجود أي مسألة أو مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات إذا كانت تتعلق بطبيعة العمل في الدائرة أو لها علاقة بالموظف المتظلم وشؤونه والقرارات المتخذة بحقه.
٢. صدور أي تصرف أو مخالفة من شأنه الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة، أو الإخلال بمبادئ العدالة والنزاهة.
٣. التعرض إلى أي ضغط أو إكراه أو طلب غير مشروع من أي موظف سواء كان رئيساً أو زميلاً أو مروضاً للتصرف بشكل غير قانوني أو القيام أو الامتناع عن القيام بأي إجراء من شأنه أن يشكل انتهاكاً لواجبات الموظف المتعلقة بالنزاهة والسرية.

(١) علي، ١٩٩٩، ص ١٨٨.

(٢) المادة (١٦٢) من نظام الخدمة المدنية.

إلا أنه إذا تبين أن التظلم غير مبني على معلومات صحيحة وأن ورائه قصد كيدي أو يهدف إلى الإساءة الشخصية للآخرين فيخضع صاحبه للمساءلة وتطبق بحقه الإجراءات التأديبية^(١).

وقد اشترط المشرع الأردني أن يقدم طلب التظلم إلى الدائرة^(٢) خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ وقوع الحالة أو صدور القرار موضوع التظلم ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ استلامه^(٣).

وعليه يتعين على الدائرة التحقق أو التحقيق في التظلم المقدم من الموظف باتباع إجراءات شفافة وموثقة، ويتم اتخاذ القرار المناسب بشأنها استناداً إلى البيانات والقرائن الموضوعية^(٤).

إضافة إلى ما تقدم فإن الفقرة (ب) من المادة (١٦٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني، تنص على أن (يقدم طلب التظلم الرسمي إلى الوزير، إلا أنه يجوز تقديم الطلب إلى الديوان في الحالات التالية:

١. إذا كان لدى الموظف أسباب تجعله يعتقد أن تقدمه بطلب التظلم أو الشكوى للدائرة من شأنه يعرضه للتعسف أو سوء المعاملة.

٢. إذا لم يتم إجابة تظلمه المقدم إلى الدائرة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه.

وللديوان التحقيق بالتظلم المرفوع إليه إن اقتضت الضرورة ذلك.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على القرارات التأديبية

تمثل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الدولة القانونية ضماناً أساسية لتحقيق المشروعية وخضوع التصرفات الإدارية لقواعد القانون. ونظراً لأهميتها فقد جعل المشرع الأردني القرارات التأديبية الصادرة في حق الموظفين خاضعة لهذه الرقابة بإمكانية الطعن فيها بالالغاء. وتزداد أهمية هذه الرقابة بسبب ما تتمتع به السلطة التأديبية من قدرة على القسر المعترف بها للإدارة لضمان الفعالية لنشاطها والحفاظ على النظام العام وتحقيق المصلحة العامة. ويعتبر حق الطعن في القرار التأديبي أمام الجهات القضائية أهم الضمانات التي يتمتع بها الموظف العام في المجال التأديبي، لأن هذا الطعن في القرار التأديبي ينقل الفصل في شريعته إلى جهة محايدة تتمتع بالاستقلال، فضلاً عن خبرتها وتخصصها القانوني، والإجراءات الدقيقة المحكمة التي تتبع أمامها^(٥). فالإجراءات السابقة على الطعن القضائي تكاد تكون جهة الإدارة هي المهيمنة عليها، حيث أنهم لا يتمتعون بالاستقلال اللازم في عملهم، فتوقيع الجزاء

(١) المادة (١٦٣) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٢) يقصد بالدائرة أي وزارة أو دائرة أو مؤسسة رسمية عامة خاضعة لأحكام نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٣) المادة (١٦٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٤) المادة (١٦٤) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٥) الحلو، ١٩٩٤، ص ٣٦٦.

في النهاية موكول إلى الجهة الإدارية التي قد تنتهي إلى توقيع جزاء تأديبي على الموظف رغم ما أثاره من اعتراض على اتهامها وما قام به من دفاع عن نفسه في مرحلة التحقيق^(١).

وفق كل هذا فلا يمكن ترك المخالفة بين الإدارة والأفراد لتفصل فيها الإدارة نفسها لأن من مقتضيات العدالة أن لا يكون الخصم حكماً في نفس الوقت، ولأن هذا يزرع عدم الثقة في أوساط الموظفين^(٢).

وتقتضي دراسة هذا الموضوع، تحديد جهة الاختصاص بالنظر في الفصل، وميعاد الطعن، وإجراءاته، وأسبابه.

أولاً: الجهة المختصة بنظر الطعن

قد تصدر القرارات التأديبية عن السلطات التأديبية الرئاسية، وقد تصدر عن مجالس التأديب، حيث تخضع كافة القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية والمجالس التأديبية للطعن أمام محكمة العدل العليا.

ففي ظل قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون على القرارات التأديبية، حيث نصت المادة (٩/أ) من القانون المذكور على أن تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة المتعلقة بطلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية.

وقد أوضحت محكمة العدل العليا "أن عبارة (القرارات النهائية للسلطات التأديبية)^(٣) 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 والاتساع بحيث تشمل كل سلطة أنيط بها حق اتخاذ إجراء تأديبي مهما كان نوعه، ولأن السلطة الرئاسية هي في الأصل صاحبة الولاية في تأديب الموظفين إلا حيث يقيد القانون في هذا الشأن بإسناد تلك الولاية إلى مجلس التأديب الخاص"^(٤).

ثانياً: شروط الطعن بإلغاء القرارات التأديبية

المقصود بشروط قبول الطعن، الشروط الواجب توافرها حتى تستطيع المحكمة قبول الدعوى ومن ثم البحث في موضوعه فإذا كان الطعن مقفراً لأي من هذه الشروط حكمت المحكمة برده - بناء على طلب الجهة المقدم الطعن ضدها - دون التطرق إلى البحث في موضوعه، حتى لو كان الطعن مرفوع بالفعل ضد قرار إداري أو حكم قضائي مخالف للقانون. ومن ناحية أخرى فان قبول الطعن إذا توافرت شروطه لا يعني إجابة الطاعن لطلباته، إذ يتوقف

(١) الطماوي، ١٩٨٧، ص ٣٥٤.

(٢) خطار، ٢٠٠٣، ص ٢٨٦.

(٣) إذ أن المقصود من القرارات النهائية للسلطات التأديبية هي القرارات التي تصدرها السلطات التأديبية بفرض أحد العقوبات المنصوص عليها، عدل عليا: ١٩٥٣/٥/٢١، مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٣، ص ٢٢٣.

(٤) عدل عليا رقم ٥٥/٤٥، مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٥، ص ٥٦٢.

ذلك على قانونية القرار أو الحكم. ومن ثم تحكم المحكمة بطلبات المدعي إذا ثبت مخالفة القرار أو الحكم المطعون فيه للقانون، وإلا حكمت المحكمة برفض الدعوى أو ردها.

ويعتبر الطعن بإلغاء القرار أو الحكم التأديبي من الوسائل الهامة لحماية مبدأ المشروعية وضمانة أساسية لحماية الموظف من أخطاء السلطات التأديبية وتعسفها، إلا أن لهذا الطعن شروط ينبغي احترامها لضمان قبول الدعوى وعدم ردها، ومن هذه الشروط أن يكون لمقدم الطعن مصلحة في تقديمه وأن يقدم في المواعيد المقررة قانوناً.

وتأكيداً على ما سبق فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه "يشترط لقبول دعوى الإلغاء توفر شرطين أساسيين في المصلحة الخاصة بالطاعنين هما: أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة سواء كانت هذه المصلحة محققة أو محتملة، مادية أو أدبية، وأن تتوفر المصلحة وقت رفع الدعوى وتستمر حتى الفصل فيها"^(١).

ثالثاً: ميعاد الطعن وإجراءاته

حددت المادة (١٢) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية المواعيد التي يجب تقديم الطعن خلالها، فنصت على أن (تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة^(٢)). وعليه فإن تقديم المستدعي الدعوى بعد انقضاء أو بعد فوات مهلة الطعن القانونية من تاريخ علمه اليقيني بالقرار المشكو منه يجعل الدعوى مستوجبة الرد شكلاً^(٣).

ولا تقتصر وسائل تبليغ القرار الإداري على التبليغ والنشر، وإنما تشمل العلم اليقيني^(٤)، ذلك أن العلم اليقيني بالقرار الإداري يسد مسد التبليغ والنشر متى كان هذا العلم قاطعاً في معرفة الطاعن بالقرار ومضمونه^(٥).

إضافة إلى ذلك فإن تبليغ القرارات الإدارية قد يكون تحريراً كما يصح أن يكون شخصياً، وأن العلم بالقرار علماً يقيناً يقوم مقام التبليغ التحريري^(٦).

ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه، إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها^(٧).

- (١) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٩٩/٣١٤.
- (٢) عدل عليا: ١٩٩٤/٢١٢، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٤م، ص ٣٢٤٩.
- (٣) عدل عليا: ١٩٩٦/٥٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٦م، ص ٤٢٧٧.
- (٤) عدل عليا: ١٩٩٣/١٨٢، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٣م، ص ٥٢.
- (٥) عدل عليا: ١٩٩٣/٣١٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٣م، ص ٦٩٣.
- (٦) عدل عليا: ١٩٥٧/٣، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٥م، ص ٣٢٣.
- (٧) المادة (١١) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢.

وفي حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك وفقاً لما هو مبين في المادة (١١) من قانون محكمة العدل العليا تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في المادة (١٢/أ) من قانون محكمة العدل العليا بعد انقضاء (٣٠) يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار^(١).

أما فيما يتعلق بإجراءات تقديم الطعن القضائي فقد نصت المادة (١٣) من قانون محكمة العدل العليا بأن لا تسمع الدعوى لدى المحكمة إلا إذا كان استدعاؤها موقعاً من محام أستاذ يوكله المستدعي لتقديم الدعوى وتمثيله لدى المحكمة في جميع إجراءات المحاكمة وحتى صدور الحكم النهائي فيها.

ويشترط في استدعاء الدعوى أن يكون مطبوعاً بوضوح وعلى وجه واحد من كل ورقة، وأن يشتمل على وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن والطلبات التي يريدها المستدعي من دعواه بصورة محددة وبالتأسيس على ما سبق فإن الدعوى ترد شكلاً إذا قدمت بعد فوات المدة القانونية عملاً بالمادة (١٢) من قانون محكمة العدل العليا^(٢).

رابعاً: أسباب الطعن في القرارات التأديبية

يقصد بأسباب الطعن، مختلف العيوب التي تصيب القرار التأديبي فتجعله غير مشروع، ومن ثم يمكن الاستناد إلى أي منها لطلب إلغائه أو إلغائه جزئياً، أو تعديله أو طلب التعويض عنه إذا كان لا له مقتضى، بعد التوصل إلى عدم مشروعيته استناداً إلى سبب أو أكثر من هذه الأسباب والعيوب. وقد بينت المادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا الأسباب التي يمكن الاستناد عليها في الطعن وهي: عدم الاختصاص، ومخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، واقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.

الخاتمة

جاء اهتمامنا للبحث في 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.

فقد ركزت الدراسة على القواعد المنظمة لإجراءات المساءلة التأديبية للموظف العام من خلال نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧، والتي تعد من المسائل الجوهرية التي تم الوقوف عليها وتناولها.

(١) عدل عليا: ١٥٧/١٩٩٥، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٥م، ص ١٦١٣.

(٢) عدل عليا: ٣١٤/١٩٩٣، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٣م، ص ٦٣٩.

حيث تم التعرض إلى بيان ماهية التحقيق التأديبي الذي يعد البداية التي تشير إلى قيام الدعوة التأديبية، فبحثنا في السلطة المختصة بالتأديب، وبعد ذلك تطرقنا إلى موضوع آثار التحقيق التأديبي والمتمثل في الوقف الاحتياطي.

ثم تطرقنا 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، وتنقسم هذه الضمانات إلى نوعين: ضمانات تأديبية في مرحلة التحقيق، وضمائم لاحقة عليه. فأما الضمانات السابقة في تهدف إلى سد الثغرات وحماية الحقوق الفردية للموظفين، ويتحقق ذلك بالنص على هذه الضمانات صراحة. وأما الضمانات اللاحقة على اتخاذ القرار التأديبي كبطلان القرار الصادر بالعقوبة التأديبية، وفي هذا الصدد قمنا بإبراز هذه الضمانات، وهي ضمانات إدارية وأخرى قضائية، وهذه الأخيرة تعتبر أهم الضمانات على الإطلاق.

ونخلص من دراستنا إلى أبداء التوصيات الآتية:

١. ضرورة إلغاء العقوبات المالية، وخاصة في فترة الوقف الاحتياطي، لأن ضررها لا يقتصر على الموظف بل يتعدى ذلك إلى أسرة الموظف.
٢. ضرورة تحديد الفترة الزمنية للوقف الاحتياطي.
٣. ضرورة تحديد مدة محددة لتقادم الدعوى التأديبية.

المصادر والمراجع

الكتب

- السرور، أحمد فتحي. (١٩٧٢) أصول قانون الإجراءات الجنائية. ط ٢.
- السرور، أحمد فتحي. (١٩٨٦). الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية. دار النهضة العربية.
- إبراهيم، السيد. (١٩٦٦). شرح قانون العاملين المدنيين.
- الديداموني، أحمد. (١٩٩٢). الإجراءات والأشكال في القرار الإداري. الهيئة العامة للكتاب.
- الحلو، راغب. (١٩٩٤). القانون الإداري. دار لمطبوعات الجامعية. الإسكندرية.
- الحلو، ماجد. (١٩٨٥). القضاء الإداري. دار المطبوعات الجامعية. الإسكندرية.
- الشاعر، رمزي. وبطيخ، رمضان. (١٩٩٣). الوجيز في القضاء الإداري. دار الثقافة الجامعية.
- الطماوي، سليمان. (١٩٨٧). قضاء التأديب. دار الفكر العربي.

- الطماوي، سليمان. (١٩٧٦) القضاء الإداري. الكتاب الأول. قضاء الإلغاء.
- الطماوي، سليمان. (١٩٧٨) نظرية التعسف في استعمال السلطة. ط٣. دار الفكر العربي. القاهرة.
- النجار، عادل. (١٩٩٧). "النظام القانوني لوقف الموظف احتياطياً". رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة.
- العبادي، محمد. (١٩٩٥). قضاء الإلغاء. ط١. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.
- الملط، محمد جودت. (١٩٦٧). المسؤولية التأديبية للموظف العام. دار النهضة العربية. القاهرة.
- بركات، فؤاد. (١٩٨٥). الوقف الاحتياطي. المكتبة العلمية. القاهرة.
- بركات، فؤاد. (١٩٧٩). السلطة التأديبية. دراسة مقارنة. دار النهضة العربية. القاهرة.
- حسن، عبدالفتاح. (١٩٦٤). السلطة التأديبية في الوظيفة العامة. دار النهضة العربية. القاهرة.
- حافظ، محمود. (١٩٧٩). القضاء الإداري. ط٧. دار النهضة العربية. القاهرة.
- خليفة، عبدالعزيز عبد المنعم. (٢٠٠٤). ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمات التأديبية (د.ن).
- خليل، حسن. وعصفور، سعد. القضاء الإداري. (د.ط). منشأة المعارف. الإسكندرية.
- خطار، علي. (٢٠٠٣) الوجيز في القانون الإداري. دار وائل للنشر. عمان.
- خطار، علي. (١٩٩٥). قضاء الإلغاء. دار وائل. عمان.
- خوين، حسن بشيت. (١٩٩٨). ضمانات المتهم في الدعوى الجزائية. ج٢. ط١. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.
- شطناوي، علي. (١٩٩٨). دراسات في الوظيفة العامة. مطبعة الجامعة الأردنية. عمان.
- عبدالوهاب، محمد رفعت. (٢٠٠١). مبادئ القانون الإداري. دار المطبوعات الجامعية. الإسكندرية.
- عبدالوهاب، طارق. (١٩٨٧). أوامر التصرف في التحقيق الابتدائي. دار النهضة العربية.
- عفيفي، مصطفى. (١٩٧٦). فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها. الهيئة المصرية العامة للكتاب.
- عثمان، محمد فتوح. (د.ت). التحقيق الإداري. دار النهضة العربية.
- علي، يحيى قاسم. (١٩٩٩). ضمانات تأديب الموظف العام. مركز عبادي للدراسات والنشر. صنعاء.

- محارب، علي. (١٩٨٦). التأديب الإداري في الوظيفة العامة: دراسة مقارنة.
- ياقوت، عميد. (١٩٩٧). الطعن على الإجراءات التأديبية. منشأة المعارف. الإسكندرية.
- ياقوت، عميد. (٢٠٠٤). شرح الإجراءات التأديبية. منشأة المعارف. الإسكندرية.
- القاضي، نصر الدين. (١٩٩٧). "النظريات العامة للتأديب في الوظيفة العامة". رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة. دار الفكر العربي.
- القضاة، مفلح عواد. (١٩٩٢). أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي في الأردن. ط٢. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.

الرسائل

- الملط، جودت. (١٩٧٦). "المسؤولية التأديبية للموظف العام". رسالة دكتوراه. القاهرة.
- العبيدي، ضامن. (١٩٩١). "الضمائم التأديبية للموظف العام في العراق". رسالة دكتوراه. جامعة بغداد.
- عياش، أمجد. (٢٠٠٧). "ضمائم المساءلة التأديبية للموظف العام". رسالة ماجستير. كلية الدراسات العليا. جامعة النجاح الوطنية. نابلس. فلسطين.
- عبدالبر، عبدالفتاح. (١٩٧٩). "الضمائم التأديبية في الوظيفة العامة". رسالة دكتوراه. القاهرة.
- القاضي، نصر الدين. (١٩٩٧). "النظريات العامة للتأديب في الوظيفة العامة". رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة.

الأبحاث

- كنعان، نواف. (١٩٩٢). "تسبيب القرار التأديبي". مجلة مؤتة. جامعة مؤتة. ٢٤.
- الطببائي، عادل. (١٩٨٢). "الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية". مجلة الحقوق. مجلس النشر العلمي. جامعة الكويت. ٦(٣).