



كلية الحقوق

# سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني والنظم المقارنة

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق  
من الطالب

نوفان منصور عقيل العقيل

لجنة المناقشة والحكم :

مشرفاً ورئيساً

الأستاذ الدكتور / رمضان محمد بطيخ

أستاذ ورئيس قسم القانون العام كلية الحقوق - جامعة عين شمس

عضواً

الأستاذ الدكتور / محمد عبد العال السناري

أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق - جامعة حلوان

عضواً

الأستاذ الدكتور / محمد سعيد حسين أمين

أستاذ القانون العام المساعد كلية الحقوق - جامعة عين شمس

لاحق على توقيعه.

١٢ - لقد كان المشرع الفرنسي أكثر عدالة من المشرعين الأردني والمصري، حيث استبعد العقوبات المالية من قائمة العقوبات التي يجوز للسلطة التأديبية توقيعها على الموظف.

١٣ - تخضع السلطات التأديبية في كل من الأردن ومصر وفرنسا، لرقابة القضاء الإداري، (رقابة مجلس الدولة الفرنسي، ومجلس الدولة المصري ومحكمة العدل العليا الأردنية)، ولقد كانت رقابة هذا القضاء رقابة مشروعة، ولكن سرعان ما توسيع هذه الرقابة لتشمل مدى ملاءمة العقوبة الموقعة للذنب الإداري المقترف، أو ما يعرف بقضاء الغلو أو الخطأ البين.

١٤ - إن فاعلية العمل الإداري تستوجب تقوية السلطات التأديبية، لاسيما سلطة الرئيس الإداري، ومصلحة الموظف تقتضي إحاطة إجراءات تأديبه بأكبر قدر ممكن من الضمانات التي تضمن عدالة المحاكمة وعدالة الجزاء الذي يتمخض عنها ، وإن التوفيق بين منطق الفاعلية (المصالحة العامة) ومنطق الضمان (المصالحة الخاصة للموظف)، يعتبر غاية المشرع.

#### ثانياً: التوصيات :

١ - نتمنى على المشرع الأردني أن ينظم الأمور المتعلقة بالوظيفة العامة في المملكة بقانون وليس بنظام كما هو معمول به حالياً<sup>(١)</sup>، فالوظيفة العامة تخص قطاعاً واسعاً من أفراد المجتمع، وإن تنظيمها بقانون، يسن عن طريق البرلمان، يضمن لهذه الوظيفة الاستقرار وعدم

(١) وذلك من خلال تعديل المادة [١٢٠] من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، كما أسلفنا.

التسرع في تعديل الأحكام المنظمة لها.

٢- من أجل تحقيق التوازن بين منطق الفاعلية ومنطق الضمان، نتمنى على المشرع الأردني أن ينظم كافة الأمور المتعلقة بالمسؤولية التأديبية للموظف العام، في كافة الدوائر، بما فيها الكادرات الخاصة، بموجب قانون خاص، نقترح تسميته (بالقانون التأديبي)، وأن يتضمن هذا القانون الأمور التالية :

أ - تقنين أكبر قدر ممكن من المخالفات التأديبية، لاسيما المخالفات المشتركة بين جميع موظفي الدولة ونتي تفرضها الوظيفة العامة، مع منح الإدارة قدرأ من الحرية في تقنين المخالفات الخاصة بكل دائرة إدارية على حدة، وفقاً لطبيعة أعمال هذه الدائرة والخدمات التي تقدمها، ويتم التقنين من قبل الإدارة بموجب تعليمات تصدرها لهذه الغاية.

ب - تحديد العقوبات المقررة لكل مخالفة من هذه المخالفات.

ج - تمنح الإدارة، وبموجب هذا القانون، صلاحيات تقديرية لمعالجة الجرائم التي لم ينص عليها القانون أو التعليمات الصادرة من قبلها، من حيث تحديد فيما إذا كان الفعل المفترض يشكل جرماً تأديبياً، ومن ثم اختيار العقوبة الملائمة له.

د - كافة الإجراءات المتعلقة بمساءلة التأديبية، من حيث التحقيق والاتهام، والجهة المعنية بتحريك المسؤولية التأديبية، وإجراءات المحاكمة والطعن بالأحكام الصادرة بتوجيه الجزاء التأديبي.

هـ - يسند هذا القانون سلطة تأديب الموظف العام إلى الجهات التالية :

١ - السلطات التأديبية الرئاسية : تختص السلطات التأديبية الرئاسية

(وهي الوزير والأمين العام ومدير الدائرة والرئيس المباشر) في توقيع العقوبات التأديبية الخفيفة كالتنبيه والإذار والحسن من الراتب، بالإضافة إلى منهم اختصاصاً تأديبياً تعقيباً.

٢- المجالس التأديبية : تختص المجالس التأديبية في توقيع العقوبات التأديبية الجسيمة التي لا تصل إلى حد ترك الخدمة (كتنزيل الراتب وتنزيل الدرجة وتخفيف العلاوات)، وتشكل هذه المجالس من عناصر إدارية قضائية، ويجب أن تتمتع هذه المجالس بالحصانة الضرورية حتى تقوم بأعمالها بصورة تتسم بالحياد والنزاهة، وتكون القرارات الصادرة عن هذه المجالس خاصة للطعن أمام محكمة العدل العليا.

٣- المحاكم التأديبية : تختص المحاكم التأديبية في توقيع العقوبات الجسيمة كالاستغناء عن الخدمة والعزل، وتشكل هذه المحاكم من عناصر قضائية وأخرى إدارية، مع ضرورة غلبة العنصر القضائي، وتكون أحكام هذه المحكمة خاضعة للطعن أمام محكمة العدل العليا.

٤- يتمتع الموظف المتهم بكافة الضمانات التأديبية في مرحلتي التحقيق والمحاكمة، من حيث سؤاله عن التهمة المسندة إليه، وافساح المجال أمامه للدفاع عن نفسه لدحض ما نسب إليه من تهم، وإثبات براءته بكافة طرق الإثبات الجائزة فتوفى، إضافة إلى إفساح المجال أمامه للاعتراض على الجزاء التأديبي؛ وذلك بانتظام الولائي أو الرئاسي بالنسبة للعقوبات الصادرة عن السلطات الرئاسية، وكذلك الطعن أمام القضاء بالقرارات الصادرة بنتيجة الاعتراض أو بالقرارات الصادرة عن مجالس التأديب أو الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية، طعناً بالإلغاء أو التعويض أو الاثنين معاً.

٣ - نتمنى على المشرع الأردني أن يطعم المجالس التأديبية بعناصر قضائية، وأن لا يقتصر تشكيل هذه المجالس على رجال الإدارة العامة، إضافة إلى اشراك أحد موظفي ديوان المحاسبة في عضوية هذه المجالس.

٤ - نهيب بالمشروع الأردني أن يفصل بين سلطتي الاتهام والمحاكمة، وذلك من خلال منح هيئات التحقيق نوعاً من الاستقلال عن السلطات التأديبية الرئاسية، فهذه الهيئات تعمل تحت إشراف السلطات الرئاسية وتشكل من قبلها.

٥ - ينبغي تشكيل هيئات التحقيق من العناصر المؤهلة والتي لها خبرة في العمل القانوني، لاسيما رئاسة تلك هيئات ، مع ضرورة أن يكون عدد أعضاء هيئات التحقيق وترًا.

٦ - لقد غفلَ النَّصُورُ الأرْدُنِيُّ عن تنظيم الأمور التالية :

أ - محو العقوبة التأديبية : لم يأخذ المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم [٥٥] لسنة ٢٠٠٢ بنظام رد الاعتبار، ونتمنى عليه أن يأخذ بهذا النظام لما له من فائدة كبيرة تعود على الموظف والإدارة معاً، لأن نظام رد الاعتبار يفتح باب التوبيه أمام الموظف المقصر، ويشجعه على الاستقامة، وترك طريق السوء.

ب - الاختصاص التأديبي في حالة الانتداب أو التكليف أو الإعارة : لم ينظم المشرع الاختصاص التأديبي في حالة ارتكاب الموظف مخالفة مسلكية أثناء فترة انتدابه أو تكليفه أو إعارته، ونحن نقترح على المشرع بأن يسن دلاع الاختصاص التأديبي في مثل هذه الحالات إلى الجهة المنتدب أو المعار إليه الموظف أو المكلف بها.

ج- في حالة ترك الخدمة : لم ينظم المشرع الأردني مساعلة الموظف الذي انتهت خدمته لأي سبب من الأسباب، إذا كان قد بدء في التحقيق معه قبل انتهاء مدة خدمته، ونقترح على المشرع أن يسنّ أمر مساعلة من أنهيت خدمته أو انتهت خدمته، باستثناء حالة الوفاة، إلى القضاء.

د- الاختصاص التأديبي التحقيقي : لم ينص المشرع على منح الوزير أو الأمين العام اختصاصاً تأديبياً تعقيبياً، بل اقتصر على منحهم الاختصاص التأديبي المبتدأ، ونتمنى عليه أن يمنحهم هذا الاختصاص.

هـ- لم ينظم المشرع الأردني إجراءات تفتيش الموظف أو مسكنه، إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، ونتمنى على المشرع الأردني أن ينظم هذا الإجراء في نظام الخدمة المدنية، أو أن يمنح السلطة الرئاسية الصلاحيات الممنوحة للضابطة العدلية المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية.

٧- لقد قصر المشرع الوقف الاحتياطي على الوزير، ولم يمنح هذا الاختصاص لباقي السلطات التأديبية، لاسيما المجلس التأديبي، وقد قصر المشرع كف يد الموظف في حالة الإحالـة إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة، ومن ثم لا يجوز وقفه في حالة التحقيق، علامة على ما تقدم إن المشرع جعل وقف الموظف وجوبياً وليس جوازياً، ولم يبين المشرع الهدف من هذا الوقف، ونحن نقترح أن يعطي الاختصاص الولائي بوقف الموظف عن العمل لكافة السلطات التأديبية التي تملك الحق في توقيع الجزاء، وأن يكون الوقف جوازياً إذا كانت مصلحة التحقيق تتطلب ذلك، وأن لا تزيد مدة هذا الوقف على ثلاثة أشهر.

٨ - لقد جاء تنظيم المشرع لإجراءات الخاصة بالمحاكمات التأديبية أمام السلطات الرئاسية وال المجالس التأديبية مشوباً بالنقص والقصور، ولم يعين المشرع القانون الذي يمكن اللجوء إليه في غير الحالات المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية، ونتمنى على المشرع أن يحيل إلى القوانين الإجراءات (قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون أصول المحاكمات المدنية) لسد هذا النقص.

٩ - إن الضمانات التأديبية التي نص عليها المشرع، في نظام الخدمة المدنية النافذ حالياً، غير كافية وغير شاملة لكافحة العقوبات، ونحن نقترح على المشرع الأردني أن يضمن نظام الخدمة المدنية أحكاماً توجب على السلطات التأديبية ما يلي :

أ - يجب أن يبلغ الموظف المتهم خطياً بالمخالفة المنسوبة إليه، ويطلب منه الإجابة عليها خطياً خلال مدة معينة.

ب - لا توقع أي عقوبة تأديبية إلا بعد إجراء التحقيق اللازم من قبل هيئة تحقيق، ويجب أن يكون التحقيق مكتوباً.

ج - للموظف المحال إلى التحقيق أن يطلع على ملف الداعوى التأديبية وأن يقدم أية بينة يراها ضرورية للدفاع عن نفسه، مع كفالة حقه بتوكيل محام للدفاع عنه.

د - للموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أن يقدم أي بينة خطية كانت أم شخصية، سواء كانت قد قدمت أثناء التحقيق في المخالفة أم لم تقدم، وأن يفسح له المجال لعرض وجهة نظره ومناقشة الأدلة المقدمة ضده ودفعها ببينات مماثلة.

ه - يجب أن يصدر القرار التأديبي مسبباً، سواء أكان صادراً عن

سلطة تأديبية رئاسية أم مجلس تأديبي.

١٠- إن النظام التأديبي السليم لا يكفي بمجرد اكتشاف الأخطاء ومعاقبة مرتكبها، بل لابد من دراسة أسباب هذه الأخطاء للوقوف عليها، ومن ثم معالجتها لضمان عدم تكرار هذه الأخطاء مستقبلاً.

١١- إن الاهتمام بثبيت القيم الدينية والأخلاقية في تقويم الموظفين يشكل سداً منيعاً يحول دون ارتكابهم للأخطاء التأديبية، فالتربيـة الأخلاقية تصنع المعجزات، والنفوس المؤمنة بربها وبرسالة أمتها، ترتقي بالوطن إلى العلـى، لأن الرقابة الوجـانـية - رقابة الضمير - أكثر عمـاً وأبعد أثـراً<sup>(١)</sup>.

وأخيرـاً، فإنـني لا أدعـي الكـمال، فالكمـال لـله وحـده وـهـذه مجرد محاـولة متواضـعة لـتنظيم الجوـانب القـانونـية المـتعلـقة بـالـسلـطة التـأـديـبية في النـظام القـانـوني الأـرـدنـي والنـظم المـقارـنة، فـإنـ حـالـفـها التـوفـيق فـهـذا بـفضل الله وجـهـود أـسـتـاذـي العـالـمـ الدـكـتوـرـ رـمـضـانـ مـحمدـ بـطـيـخـ، وإنـ شـابـها عـيبـ أو قـصـورـ فـبـاهـ منـيـ، وـحـسـبـيـ أـنـيـ بـذـلتـ كلـ ماـ بـوـسـعـيـ لـاخـرـاجـ هـذـاـ الـبـحـثـ إـلـىـ حـيزـ الـوـجـودـ، وـلـاـ يـفـوتـنـيـ فـيـ هـذـاـ المـقـامـ إـلـاـ أـذـكـرـ قـولـ أـبـيـ حـنـيفـةـ النـعـمـانـ (عـلـمـنـاـ هـذـاـ لـرـأـيـ، فـمـنـ جـاءـ بـأـفـضـلـ مـنـهـ قـبـلـنـاهـ)ـ وـحـسـبـنـاـ اللهـ وـنـعـمـ الوـكـيلـ.

وـآخـرـ دـعـوانـاـ أـنـ الـحـمـدـ لـلـهـ رـبـ الـعـالـمـينـ...

(١) للمزيد حول التربية الأخلاقية الإسلامية وأثرها في النهوض بالمجتمع، انظر: د. مقداد بالجن، التربية الأخلاقية الإسلامية، ط١، مكتبة الخانقجي، القاهرة، ١٩٧٧، ص ١٨ وما بعدها.