

جامعة عمّان العربية للدراسات العليا
كلية الدراسات القانونية العليا
قسم القانون العام

اسم الطالب: أنور إكريم محمد جراروة
الرقم الجامعي: ٢٠٠٣١٣٣٠٢٧٢
القسم: القانون العام
البرنامج: الدكتوراه
العام الدراسي: ٢٠٠٦/٢٠٠٧

أطروحة دكتوراه

عنوان الأطروحة باللغة العربية

حقوق الدفاع المقررة للموظف العام المحال للتأديب
(دراسة مقارنة: المملكة الأردنية الهاشمية، والجمهورية اللبنانية)

عنوان الأطروحة باللغة الإنجليزية

**The Defence Rights of Civil Servants under Disciplinary Sanctions
(Comparative Study: The Hashemite Kingdom of Jordan and the
Republic of Lebanon)**

إعداد الطالب

أنور إكريم محمد جراروة

إشراف

الأستاذ الدكتور خالد سمارة الزعبي

٢٠٠٧

التفويض

أنا أنور إكریم محمد جرارة، أفوض جامعة عمان العربية للدراسات العليا
بتزويد نسخ من أطروحتي للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص، عند
طلبها.

الاسم: أنور إكریم محمد جرارة



التوقيع:

١٤٤٠/٧/٢٥

التاريخ:

قرار لجنة المناقشة

توقنت هذه الأطروحة، وعنوانها: حقوق الدفاع المقررة للموظف العام المحال

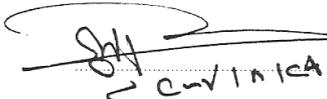
للتأديب

(دراسة مقارنة: المملكة الأردنية الهاشمية، والجمهورية اللبنانية)

وأجيزت بتاريخ: / /

التوقيع:

أعضاء لجنة المناقشة:


رئيساً
CSV181CA

الأستاذ الدكتور محمد الغزوي


عضواً ومُشرفاً
د. عبد الله

الأستاذ الدكتور خالد سمارة الزعبي


عضواً

الأستاذ الدكتور هاني الطهر اوي


عضواً

الدكتور محمد الخلايلة

إهداء

إلى والديّ الغاليين، وزوجة والدي الغالية،..
إلى زوجتي وأبنائي، وبناتي، وأصهاري، وأحفادي،
وإخواني، وأعمامي، وخالي العزيز، وكل من عرفتهم،
وأحببتهم، من عشيرتي، وأهالي بلدتي- البويضة، وإلى
زملائي مدير عام، وموظفي دائرة الأحوال المدنية
والجوازات.

إلى صديقي المحامي فراس اليعقوب، الذي أكرمني
بإخلاصه، وصدق تعاونه معي طوال سنين،...
وإلى كل من يحترم العلم، أهدي هذا العمل المتواضع.

الباحث

شكر وتقدير

إلى كل من ساندني في هذا العمل العلمي،..
إلى جامعتي، التي لم تأل جهداً في دعمي، ومساندتي،..
إلى كل من أسدى إلي بالنصح، والمشورة؛ للارتقاء بهذه الأطروحة،..
إلى أعضاء لجنة المناقشة، والمحكمين، وكادر الجامعة،..
ولن أنسى بالطبع معالي أستاذي الكبير الدكتور خالد سمارة الزعبي.

الباحث

فهرس المحتويات

Contents

و.....	الملخص	٩
ح.....	Abstract	٩
ي.....	تمهيد	٩
١.....	الفصل الأول : ماهية حقوق الدفاع المقررة للموظف العام المحال للتأديب	١
٢.....	المبحث الأول : تعريف مبدأ احترام حقوق الدفاع	٢
٣.....	المطلب الأول : مفهوم الوظيفة والموظف العام في التشريع الأردني	٣
٧.....	المطلب الثاني : الضمانات الممنوحة للموظف العام	٧
٩.....	المبحث الثاني : الأساس القانوني لحقوق الدفاع المقررة للموظف العام	٩
١١.....	الفصل الثاني : حقوق الدفاع المقررة تشريعياً	١١
١٢.....	المبحث الأول : المستجدات في حقوق الدفاع المقررة للموظف العام	١٢
١٢.....	المحال للتأديب في التشريعات المعاصرة	١٢
١٤.....	المطلب الأول : التشريع مصدر الضمانات الممنوحة للموظف العام	١٤
١٦.....	المطلب الثاني : مبدأ المشروعية كمصدر للضمانات	١٦
١٨.....	المطلب الثالث : مبدأ عدم مشروعية العقاب عن الفعل ذاته أكثر من مرة	١٨
٢١.....	المبحث الثاني : الإجراءات المتعلقة بحق الموظف العام المحال للتأديب	٢١
٢٩.....	المطلب الأول : مجلس شورى الدولة اللبناني	٢٩
٣٢.....	المطلب الثاني : محكمة العدل العليا الأردنية	٣٢
٣٦.....	الفصل الثالث : حقوق الدفاع المقررة فقهاً وقضاءً	٣٦
٣٨.....	المبحث الأول : الأنظمة التأديبية النافذة بحق الموظف العام المحال للتأديب في الأردن	٣٨
٤٠.....	المطلب الأول : المخالفة بداية الدعوى التأديبية	٤٠
٤٢.....	المطلب الثاني : التحقيق التأديبي وعناصره	٤٢
٤٧.....	المبحث الثاني : التسيب والطعن والإلغاء	٤٧
٤٧.....	المطلب الأول : السلطة التأديبية	٤٧
٥٣.....	المطلب الثاني : الإجراءات التأديبية	٥٣
٧١.....	الفصل الرابع : الرقابة القضائية على القرارات التأديبية	٧١
٧٣.....	المبحث الأول : السلطة التقديرية ورقابة القضاء	٧٣
٧٥.....	المبحث الثاني : تطبيقات الرقابة في لبنان والأردن	٧٥
٧٥.....	المطلب الأول : تطبيقات الرقابة في لبنان	٧٥
٨١.....	المطلب الثاني : تطبيقات الرقابة في الأردن	٨١
٨٦.....	المبحث الثالث : تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء	٨٦
٩١.....	الخاتمة والتوصيات	٩١
٩٤.....	المراجع	٩٤

حقوق الدفاع المقررة للموظف العام المحال للتأديب (دراسة مقارنة: المملكة الأردنية الهاشمية، والجمهورية اللبنانية)

إعداد

أنور إكريم محمد جراروة

إشراف

الأستاذ الدكتور خالد سمارة الزعبي

الملخص

تتقصى هذه الدراسة الحقوق الممنوحة للموظف العام المحال للتأديب من منظور مقارنة يتناول بالتحديد المملكة الأردنية الهاشمية، والجمهورية اللبنانية، مثلما يُلقى الضوء في غير مكان من هذه الدراسة على التطورات التشريعية، والقانونية التي انبثقت تاريخياً؛ لتكتمل عناصر المقارنة والخلفية مع تجارب أخرى. وفي هذا المجال تم استشراف ميزات الإدارة العامة، والقوانين الإدارية، والتشريعات الخاصة بحقوق الموظف العام المحال للتأديب من أبعادٍ مختلفة. إن أهمية الدراسة المطروحة تتمثل أساساً في مسح الآراء القضائية، والتشريعية، والقانونية، والإجرائية الخاصة بحماية حقوق هذا الموظف، وضمانها، بالنظر إلى تعدد الآراء، والاجتهادات الفقهية في هذا الميدان.

ومن هنا جاءت هذه الدراسة لتحمل أسئلةً رئيسةً ثلاثة عناوينها: ماهية حقوق الدفاع المقررة للموظف العام في الأردن، ولبنان، والثغر المحتملة في تلك الحقوق للمقارنة مع القوانين، والتشريعات المعاصرة. وأخيراً، تصل الدراسة إلى مقترحات قانونية، وتنفيذية كفيلة بالارتقاء بحقوق الدفاع المقررة للموظف العام المحال للتأديب في الأردن؛ استناداً إلى المستجدات القانونية، والإدارية.

وبناءً على ذلك، تم استخلاص مجموعة من الفرضيات المنبثقة من هذه الأسئلة، وبما

يرادفها.

لقد عالجت هذه الدراسة من خلال فصولها المختلفة عدداً من المسائل المتعلقة بتلك الحقوق، والضمانات، فجاء الفصل الأول؛ لبحث في ماهية حقوق الدفاع المقررة للموظف العام المحال للتأديب، وكُرِّس الجزء الأول لتعريف مبدأ احترام حقوق الدفاع في المؤسسة التشريعية، والقضائية الأردنية، واللبنانية. كما تناول هذا الفصل الأساس القانوني لتلك الحقوق والضمانات. أما الفصل الثاني فعالج حقوق الدفاع المقررة تشريعياً من منظورين: تناول الأول منهما

المستجدات في حقوق الدفاع المقررة للموظف العامّ المحال للتأديب في التشريعات المعاصرة على هذا الصعيد، وتناول الثاني الإجراءات المتعلقة بحق الموظف العامّ المحال للتأديب. وفي الفصل الثالث عالجت الدراسة حقوق الدفاع المقررة فقهاً وقضاءً، في جانبين: أولهما تناول الأنظمة التأديبية النافذة بحق الموظف العامّ المحال للتأديب في الأردن، وتناول الثاني التسبيب والطعن والإلغاء. وفي النهاية، خُصّص الفصل الرابع للرقابة القضائية على القرارات التأديبية، من ثلاث زوايا، هما: السلطة التقديرية للإدارة ورقابة القضاء، والثانية: تطبيقات الرقابة القضائية في الأردن ولبنان، والثالثة تتصل بتنازع الاختصاص بين جهتي القضاء، واختتمت الدراسة بإجمالٍ عام، وعددٍ من التوصيات.

Abstract

The Defence Rights of Civil Servants under Disciplinary Sanctions (Comparative Study: The Hashemite Kingdom of Jordan and the Republic of Lebanon)

Prepared by

Anwar Ikrrayem Mohammad Jararweh

Supervised by

Prof. Khalid Samara Al-Zubi

This study examines the defence rights of the civil servants under disciplinary sanctions, from a comparative viewpoint, between Jordan and Lebanon. It also tries to shed light on the legislative and juristic developments in this field and compare them with other related studies. To this effect, the characteristics of public administration, the administrative laws, and the particular legislations pertaining to the rights of civil servant under disciplinary sanctions have been examined.

The importance of this study is basically represented in surveying the judicial, legislative, and legal viewpoint, related to the rights of the civil servant under disciplinary sanctions, and how to guarantee them in view of the different interpretive judgments in this field.

From this perspective, this study addresses three main questions related to the nature of the public servant rights under the Jordanian and Lebanese laws, as well as possible shortcomings in these laws compared with the contemporary legislations and laws. In the end, the researcher offers some legal and executive suggestions aiming at improving the

defence rights of the public servant under the disciplinary sanctions in Jordan, in accordance with the latest legal and administrative developments.

The study examines those rights and their guarantees. The first chapter addressed the nature of the defence rights of the civil servant and their guarantees under the disciplinary sanctions. The first section investigated those rights and guarantees, while the other sections defined the principle of the public servant's defence rights under the disciplinary sanctions, in both the legislative and the judiciary Jordanian systems. The first chapter also addressed the legal basis of those rights and guarantees.

The second chapter dealt with the defence rights of the civil servant from the legislative point of view, in two dimensions, namely; the latest developments in the defence rights of the public servant and the procedures concerning the defence rights of the public servant under the disciplinary sanctions.

The third chapter investigated the civil servant's defence rights from the jurisprudential and judiciary points of view. Within this context, it studied the disciplinary regulations in effect concerning the civil servant under disciplinary sanctions in Jordan. This chapter also studies enforcing, appeal and invalidation.

Finally, the fourth chapter was assigned for the judiciary surveillance on the disciplinary decisions from three perspectives, namely; the discretionary administrative authority and the judiciary surveillance, the judiciary surveillance practices in Jordan and Lebanon, and thirdly, the conflict of jurisdiction between the two sides of the judiciary system. The study was concluded with the findings and some recommendations.

تمهيد

إن الموظف العام إنسان يحق له أن يتمتع بما تمنحه له الأعراف، والحقوق، والقوانين الدولية والوطنية- المحلية، وتدرج في ذلك مجمل الحقوق الخاصة باحترام حقوق الإنسان، وكرامته. ولكن الوظيفة العامة، تحمل في سماتها التي تأصلت تاريخياً، عوامل تساؤلٍ جوهري، حول ماهيتها، وخصائصها، وشروط عمل موظفيها.

وفي الاتجاه نفسه، تعددت الآراء التشريعية، ثم الفقهية القانونية، والإجرائية، في كيفية إحالة الموظف العام للتأديب، والجهات المعنية بتنفيذه. وتبرز بوضوح، في هذا المجال، العلاقة بين القضاء العادي، والقضاء الإداري، من حيث تنازع هاتين الجهتين في الاختصاص. وهنا تظهر، ربما، بوضوح أكبر، مشكلة هذه الدراسة، وأهميتها، في أن معاً، من حيث الحدود بين هاتين المسألتين، ومن حيث الحاجة إلى هيئة قضائية مستقلة عن كلٍ منها.

وتتداخل المسؤوليات الجنائية، في كثير من الحالات، مع المسؤوليات التأديبية للموظف العام. ومن هنا أيضاً تتعزز أهمية هذه الدراسة، من حيث العلاقة بين الجزاء الجنائي، والعقاب التأديبي، فيما يتصل بالمسؤولية المدنية، والأخطاء المرفقية، والشخصية، وجهة الاختصاص التي تُوقع العقوبة. وينبني على ما سبق إمكانية تحريك الدعويين الجنائية والتأديبية معاً، في آن واحد، وذلك حينما ينطوي الفعل الواحد على جريمة تأديبية وجنائية، فيُعدُّ الفعل المرثكب جريمة جنائية، إذا نُظر إليه من زاوية جنائية، وفق أحكام القانون الجنائي، وجريمة تأديبية، إذا نُظر إليه من زاوية تأديبية، وفق أحكام القانون الإداري، ومن هذا القبيل جرائم التزوير والاختلاس وإفشاء سر المهنة وغيرها^١.

ويزداد تشابك هذه المسألة من واقع أن الوظيفة العامة عاشت في دول عديدة، في عالم مغلق، حيث منعها الحفاظ على التقاليد ورعايتها من اللحاق بركب التقدم في العالم الخارجي، كما أن مبالغتها في التقيد بالقواعد الشكلية والإجرائية قد منعتها من كل خيال وفعالية^٢.

لقد هاجم القطاع الخاص نظرية الدولة الأم الراعية، والمسؤولية عن "كل شيء"، حينما أثبت جدارته في إنتاجية أعلى، وفاعلية أرقى، وكفاية محترمة نسبياً. ومن هنا، انفتحت أبواب التساؤل عن الأسباب التي تكبل الموظف العام، ومعها الوظيفة العامة، الأمر الذي حدّ من قدرتها على منافسة مؤسسات القطاع الخاص في الإنتاجية، والالتزام في العمل. واستتباعاً، طُرحت

^١ الدكتور علي حطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان- الأردن، ١٩٩٨، ص

٢٣٦.

^٢ - الدكتور عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مطابع مؤسسة الوحدة، دمشق، ١٩٨١، ص ٣.

أسئلة كثيرة حول القوانين المنظّمة للوظيفة العامة، وكان من أبرزها الإجراءات التأديبية بحق الموظف العام، وحقوق ذلك الموظف حين يُحال للتأديب. وتداخلت في هذا المعنى الحقوقي عدد من الخصائص المتصلة بالقرار الإداري، وبما يترتب عليه، وأهم ما في ذلك قابلية مثل ذلك القرار للتنفيذ المباشر، وقابليته للطعن فيه بالإلغاء، أمام القضاء الإداري، وتعددت بناءً على ذلك الاجتهادات الفقهية، واختلفت الآراء في صحة القرار الإداري.

ارتبط العمل التنفيذي الإداري بالعمل السياسي الحكومي؛ مما نشأ عنه تصور منطقي يقول إن السلطة التنفيذية تقوم في واقع الأمر بوظيفتين مختلفتين في طبيعتهما، هما الوظيفة السياسية أو الوظيفية الحكومية، فيما تؤديه وتمارسه الحكومة، والسلطة الإدارية أو الوظيفة الإدارية مما تقوم به وتؤديه الإدارة، وهو تفریق أدى إلى ما سُمّي بأعمال الحكومة التي لا تقع تحت رقابة القضاء، وأعمال الإدارة الأخرى التي تقع تحت طائلة الرقابة القضائية^١. فالقانون الإداري في ضوء كل ذلك هو مجموعة القواعد القانونية التي تبين كيفية أداء السلطة التنفيذية لوظيفتها الإدارية^٢، وهي في الوظيفة العامة تختلف عن قواعد القانون الخاص، وتحكم النشاط الإداري بشكل عام، وهذا النشاط له معطيات منها ما هو عضوي، ومنها ما هو وظيفي.

ويمكن استخلاص مجموعة من الخصائص التي يتميز بها القانون الإداري. فقد نشأ هذا القانون بعيداً أو مستقلاً عن قواعد القانون الخاص، دون أن يتدخل المُشرّع بوضع تقنين متكامل له، وذلك إزاء عجز المُشرّع عن ملاحقة التطورات والمستجدات التي تلحق بالحياة الإدارية؛ مما يوجب، على الدوام، ضرورة تحقيق التوافق بين قواعد القانون الإداري ومبادئه، وتلك التطورات والتغييرات، التي تحتم العمل على مرونة هذه القواعد والمبادئ وقابليتها للتطور، والتوافق السريع معها^٣.

وقد ترتب على هذه السمات، النقص الواضح في القواعد القانونية التشريعية التي تتناول روابط القانون الإداري بالتنظيم وعلاقاته. ومن ثمّ، لم يكن بوسع القضاء الإداري إلا أن يعالج هذا النقص، ويعالج ذلك القصور؛ من خلال الكشف عن المبادئ التي يتعين تطبيقها على تلك الروابط والعلاقات الإدارية، وبالتالي، إرساء العديد من قوانين القانون الإداري التي تنفق وتتلاءم معها في أحكامه التي يصدرها للفصل في المنازعات الإدارية، بحيث أصبح القضاء الإداري،

١ - الدكتور آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ٢، دار العلم للملايين - بيروت ١٩٧١ - ص ٥٩٨.

٢ - الدكتور عبد الفتاح عبد الباقي، نظرية القانون، ط ٥، مطبعة نهضة مصر بالجيزة، القاهرة، ١٩٦٩، ص ٩٠.

٣ - الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، أسكندرية، الجزء الأول، ١٩٩٦،

ص ٥٦. وانظر أيضاً: صلاح الدين فوزي، الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.

بأحكامه المتطورة، المصدر الأول الذي نلجأ إليه للتعرف على قواعد القانون الإداري^١، سواء فيما يتعلق بالموظفين، أم الإدارة، على حد سواء.

والموظف العام يُقدم خدماته للدولة في مقابل مزايا مادية وأدبية في نطاق الرابطة التي تنظم علاقته بالدولة. ولقد أثار هذا الموضوع في طبيعة العلاقة وتكييفها جدلاً فقهيًا وقانونيًا طويلاً في الماضي، وظهر في ذلك اتجاهان: أحدهما يعتبرها علاقة تعاقدية، والآخر يعتبرها علاقة تنظيمية، وهذا الموضوع حُسم الآن في فرنسا ومصر والأردن والكثير من دول العالم^٢. وبحكم الدور المركزي للسلطة التنفيذية في إدارة شؤون الدولة، وتنفيذ سياساتها، تصطبغ مؤسساتها بخصوصيات، لعل من أهمها أن الأنشطة والعمليات التي تقوم بها تلك المؤسسات كوحدات مؤسسية وتنظيمية، وكأفراد، تحمل لون الدولة نفسها، وتحمل الدولة (السلطة التنفيذية) بشكل مباشر، أو غير مباشر، مسؤولياتها في الشكل والمضمون مثلما تجني الدولة بهيبتها واحترام مواطنيها وتفاعلهم مع برامجها ثمار العمل الناجح لتلك المؤسسات وأولئك الأفراد. أي أن على المحك هنا نظام الدولة، بل وقدرتها على أداء المناط بها من زاوية السلطة التنفيذية بشكل صحيح لا تشوبه شوائب انعدام الشفافية والمساءلة والحكم الرشيد، ولا تثقل كاهلها أمراض المحسوبة وتجاوز الصلاحيات بهذا الشكل أو ذاك.

ولكن هذه الشعارات والعناوين على أهميتها لا تكفي في ذاتها لضمان العدالة وحسن سير العمل. والعدالة هنا ذات أبعاد جدّ مركبة وطريق باتجاهين، فلكي يقوم الموظف العام بأداء واجبه على نحو أفضل لا بد له من الشعور بالطمأنينة إلى أن حقوقه مصانة، مثلما هو مطلوب منه أن يؤدي واجباته بإخلاص وأمانة.

وتتنوع نظم التأديب في الدول المختلفة. وهذا الاختلاف، وإن كان يرجع في بعض أسبابه إلى مصادر تاريخية، وإلى أسباب مستمدة من ظروف البيئة والمجتمع، إلا أن للظروف السياسية والاقتصادية تأثيراً مباشراً على صياغة قواعد القانون الإداري عامة، وقواعد التأديب خاصة، مما يؤدي إلى اختلاف الأسس التي تحكم العلاقة التأديبية بين الإدارة والموظف مناط التأديب^٣.

وفي ذلك تبرز أهميّة تحديد مفهوم الموظف العام. ففي الأردن، كما في سائر الدول الديمقراطية، اعتبرت أنظمة الخدمة المدنية في الأردنّ الموظفين طبقة مميزة لها نظام قانوني

١ - الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٦-٥٧.

٢ - الدكتور خالد سمارة الزعي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، الناشر: المؤلف نفسه، عمان-الأردن، ١٩٨٩، ص ١٨٩.

٣ - الدكتور علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ٢٠٠٤، ص ١٥.

خاص بها. وقد عرّف المشرع الأردني في النظام الجديد^١ الوظيفة بأنها "مجموعة من المهام والواجبات التي تحددها جهة مختصة، وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام، وأي تشريع آخر، أو تعليمات، أو قرارات إدارية، وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات، وما يترتب عليها من مسؤوليات"، كما نص على ذلك الفصل الأول في التعاريف، وهذا النظام هو نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧، الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٤/١، والذي عمل به منذ ذلك التاريخ.

أما الموظف العام، فجاء تعريفه في النظام نفسه^٢ بأنه "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادرة بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً".

إن الغرض من هذه الدراسة بيان الجوانب القانونية المقررة للموظف العام للدفاع عن نفسه في حالة اتهامه بجريمة تأديبية، ومحاكمته عليها، وإلى أي مدى كفلت التشريعات في الدول المقارنة حقه في الدفاع، وفي أي مرحلة من مراحل محاكمته تأديبياً، حيث إنه ما زال هناك غموض في حدود حق الدفاع في التشريع الأردني.

ومقابل الحقوق والضمانات، تحرص القوانين المنظمة للوظائف العامة في مختلف النظم القانونية، على بيان الواجبات التي تقع على عاتق الموظف، وكذلك القواعد القانونية المتعلقة بتأديبه إذا ما ارتكب ما يستوجب توقيع إحدى العقوبات التأديبية المنصوص عليها^٣.

أما المرجع في فرض العقوبات التأديبية، فيبينه المرسوم الاشتراعي (لبنان) بمدى سلطة كل رئيس إداري في توقيع العقوبات التأديبية، فأعطى رئيس الدائرة ورئيس القسم وسائر رؤساء الوحدات في الفئة الثالثة أن يفرض عقوبة التنبيه وعقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثة أيام بناء على اقتراح الرئيس المباشر للموظف إن وجد. ومنح المدير ورئيس المصلحة القائم مقام وسائر رؤساء الوحدات في الفئة الثانية أن يفرض عقوبة التنبيه وعقوبة

١ - الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، نظام رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ - نظام الخدمة المدنية، العدد ٤٨١٨، الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٤/١ عن رئاسة الوزراء/مديرية الجريدة الرسمية، ص ٢٠٨٥. وفي مجمل ما يتصل بهذه المسائل الخدمة المدنية الأردنية يراجع نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧، النافذ المفعول الآن، كما هو موثق في هذا المرجع.

٢ - الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، نظام رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ - نظام الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص ٢٠٨٦.

٣ - الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، ١٩٨٧، ص ٢٢٥.

التأديب وحسم الراتب لمدة لا تزيد على ستة أيام بناء على اقتراح الرئيس المباشر للموظف إن وُجد^١.

وفي هذا الإطار العام، تطرح الدراسة في هذا المجال الأسئلة الرئيسية الآتية:

١. ما هي حقوق الدفاع المقررة للموظف العام المحال للتأديب في كل من المملكة الأردنية الهاشمية، والجمهورية اللبنانية.
٢. ما هي الثغرات المحتملة في حقوق الدفاع المقررة للموظف العام المحال للتأديب في كل من المملكة الأردنية الهاشمية، والجمهورية اللبنانية، بالمقارنة مع التشريعات المعاصرة؟
٣. ما المقترحات القانونية والإجرائية الكفيلة بالارتقاء بحقوق الدفاع المقررة للموظف العام المحال للتأديب في المملكة الأردنية الهاشمية، في ضوء المستجدات القانونية والإدارية؟

واستناداً إلى ذلك، تتلخص فرضيات البحث المقترح في ما يأتي:

١. هناك ضمانات واضحة ومحددة تضمن حق الموظف العام المحال للتأديب في كل من المملكة الأردنية الهاشمية والجمهورية اللبنانية.
٢. التشريعات والقوانين والأنظمة والإجراءات محددة وواضحة فيما يتصل بحقوق الموظف العام المحال للتأديب.
٣. هناك مستجدات معاصرة تستوجب تطوير القوانين والأنظمة والتعليمات والإجراءات بحيث، تتحدد الضمانات الممنوحة للموظف العام المحال للتأديب بصورة أفضل وبما يضمن حقوق ذلك الموظف.

١ - الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٩-٢٣١.

الفصل الأول : ماهية حقوق الدفاع المقررة للموظف العام المُحال للتأديب

إن تأديب الموظف العام، لأغراض هذه الدراسة، هو جملة الإجراءات التي تكفل مراقبته، والتحقق معه، ومحاسبته عما ينتج منه من إهمال، أو خطأ في أداء واجبات وظيفته. ومن جهة ثانية، فالموظف غير مخلد في وظيفته، وإن ارتباطه بالإدارة ليس أبدياً، بالرغم من أن الوظيفة مهنة ينقطع إليها الموظف. فالتأديب هو الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية، ومثلما يجب أن يُكافأ الموظف المجدّ على اجتهاده، بالترقية وغيرها، فإنه من الضروري أن يُعاقب الموظف المهمل على إهماله، بالعقوبة المناسبة. فالإخلال بواجبات الوظيفة يعد خطأ من شأنه إثارة المسؤولية التأديبية للموظف. وهذا الخطأ نفسه يمكن أن يؤدي إلى إثارة نوعين آخرين من المسؤولية هما المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية^١.

وتأتي الحقوق الممنوحة للموظف العام المُحال للتأديب باعتبارها مجموعة التشريعات والقوانين والأنظمة واللوائح والإجراءات التي يستطيع الموظف استخدامها -بحكم القانون- دفاعاً عن نفسه، أمام أي عقوبة تأديبية تُفرض عليه.

ولعل ذلك ينسجم مع مبدأ خضوع الدولة بحكامها ومحكومياتها للقانون، باعتبار ذلك أفضل الحلول الممكنة للتوفيق بين ما تتمتع به هيئات الحكومة من سلطات لا غنى عنها لانتظام حياة الأفراد في المجتمع، وبين حريات الأفراد التي يحتفظون بها^٢.

١ - الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٣١-٢٣٢.

٢ - الدكتور ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري- دراسة مقارنة فرنسا، مصر، لبنان، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٨، ص ٥). وللمزيد من التفصيل: طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، القاهرة، ١٩٧٦.

المبحث الأول : تعريف مبدأ احترام حقوق الدفاع

كلّ دستور، أو قانون، أو نظام، لا بد أن يأخذ في الاعتبار مبادئ حقوق دفاع الإنسان عن نفسه، عندما يتعرض إلى المساءلة، نتيجةً لتجاوز، أو تقصير، أو حتى جريمة مفترضة. وهذا مبدأً محترمٌ في مختلف الأعراف، والدساتير، والقوانين، والأنظمة، في مختلف دول العالم، على وجه العموم. ولكن هذا المبدأ يشهد العديد من التآويلات، والتعريفات، والاجتهادات، والتفسيرات، بحكم طبيعة الأنظمة السياسية. ففي حين أعطت الأنظمة الشمولية، والدكتاتورية، الموظف العامّ المزيد من الحصانات، والمزايا، والصلاحيات، فإنها حرمته العديد من مزايا الدفاع عن نفسه، باعتباره إنساناً مدنياً، يتمتع بحقوق أساسية، لا يمكن تجاوزها، وفقاً لمبادئ القانون الإنساني العام الذي أصبح بمثابة عرف، والقانون الإنساني الدولي، باعتباره معياراً قانونياً عاماً. ولذلك، يحاول هذا المبحث من الدراسة تحديد تعريفٍ مبدئيٍّ عام، ومقبولٍ قانونياً، وإنسانياً، في احترام حقوق الدفاع المقررة للإنسان عموماً، وللموظف العام، من حيث كونه إنساناً أولاً، وموظفاً ثانياً.

ولعلّ من الجدير الإشارة إلى أنه، ومن حيث المبدأ، والواقع، هناك تباين جذري بين نظام العمل في الوظيفة العامة، ونظام العمل في المشاريع الخاصة؛ لأن العمل في خدمة الدولة يستهدف أصلاً تحقيق المصلحة العامة التي يمكن تلخيصها في ضمان سير المرافق العامة في الدولة بشكل منتظم ودائم؛ بغية تحقيق رفاهية الأفراد، كما تهدف في الوقت نفسه توفير القوة والازدهار للدولة، بينما ينبغي العمل في المشروعات الخاصة تحقيق مصلحة صاحب المشروع في أكبر قدر من الأرباح، وبالتالي يلتزم العامل في هذه المشروعات الخاصة بتنفيذ رغبات صاحب المشروع وتوجيهاته، وفقاً لأحكام عقد العمل. إلا أن هذا التناقض بين المفهومين يجب أن لا يؤدي إلى جمود الإدارة العامة، لا سيما بعد أن ازدادت أعباؤها بشكل يفوق كل تصور في الميادين كافة. وهذا يستوجب، بالضرورة تجديد وتطوير مفهوم الوظيفة العامة بغية الوصول إلى إدارة عامة فعالة مسلحة بوسائل التقنية الحديثة الكفيلة بجعل هذه الأخيرة قادرة على القيام بالأعباء الملقاة جميعها على كاهل الدولة المعاصرة^١.

^١ - الدكتور عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مرجع سابق، ص ٣. وانظر أيضاً: الدكتور أحمد فتحى سرور، الوسيط في قانون العقوبات-القسم العام، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨١.

وقبل الشروع في محاولة تحديد مبدأ احترام حقوق الدفاع، يبدو من الطبيعي تحديد طبيعة الرابطة بين الموظف العام والدولة، باعتبار أن هذه الرابطة هي التي تحسم ما يترتب عليها من نتائج وآثار تشريعية وقانونية. وهذا ما يدخل أساساً في القانون الإداري، باعتباره قانون الإدارة العامة أو السلطة الإدارية، الذي يُعنى بالعديد من الموضوعات التي تتصل بتنظيم هذه السلطة، أي وصف الجهاز الإداري في الدولة، والعناصر التي يتألف منها، والاختصاصات التي يمارسها، وتحليل الأعمال الصادرة عنه من حيث موضوعات هذا العمل، أي أوجه النشاط التي يمارسها هذا الجهاز، وأساليب مباشرة ذلك العمل الإداري، والوسائل التي يستعين بها، والحدود التي يتعين التزامها ومدى مسؤولية السلطة الإدارية عن أعمالها. غير أن للقانون الإداري باعتباره مجموعة من القواعد المتميزة في النظام القانوني للدولة، مدلولاً آخر، يتسم بالضيق، بالمقابلة مع المفهوم الواسع سالف الذكر، إذ يقتصر المدلول الضيق للقانون الإداري على تلك القواعد القانونية التي تحكم النشاط الإداري، والتي تختلف في طبيعتها وفي مضمونها عن القواعد القانونية التي تنظم النشاط الفردي، ولذلك يوصف القانون الإداري بهذا بأنه قانون استثنائي، يخرج عن القواعد القانونية العامة المألوفة والمطبقة على الأفراد، ويستقل عنها. بيد أنه، وإن تعلق بالسلطة الإدارية، فإنه لا يحكم كافة ما يتصل بها من مسائل وموضوعات^١.

المطلب الأول : مفهوم الوظيفة والموظف العام في التشريع الأردني

إن نظام الخدمة المدنية المُطبق حالياً في المملكة الأردنية الهاشمية صادر بمقتضى المادة (١٢٠) من الدستور، يعرف نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧، في الأردن الوظيفة العامة^٢ بأنها "مجموعة من المهام والواجبات التي تحدها جهة مختصة، وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام، وأي تشريع آخر، أو تعليمات، أو قرارات إدارية، وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات، وما يترتب عليها من مسؤوليات"، كما نص على ذلك الفصل الأول في التعريف، وهذا النظام هو نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧، الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٤/١، والذي عمل به منذ ذلك التاريخ.

١ - الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٣.

٢ - الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، نظام رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ - نظام الخدمة المدنية، العدد ٤٨١٨،

مرجع سابق، ص ٢٠٨٦.

أما الموظف العام، فجاء تعريفه في النظام نفسه^١ بأنه "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادرة بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً".

كما يعرف النظام نفسه الموظف أنه الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر بما في ذلك الموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً. وعليه تسري أحكام القانون الإداري فيما يتصل بالموظف، وتأديبه.

إن هذا التعريف يعني أن القانون الذي يحكم السلطة التنفيذية عندما تباشر الوظيفة الإدارية هو القانون الإداري، فالذي لا شك فيه اليوم هو أن هذه السلطة تخضع لذلك القانون، وهي مسألة كانت تثير بعض الجدل قديماً، إذ كانت هذه السلطة- في كثير من الدول- ترى ولو بحسن نية أنها حرة في ممارسة أعمالها بغير قيود، وخاصة تلك التي تباشر تجاه الأفراد، وحيث لا توجد قوة مادية تلزمها بالخضوع للقانون أو لأحكام القضاء رغماً عن إرادتها، ومن ثم فإن مبدأ خضوعها للقانون، وهو المبدأ السائد والمستقر اليوم، لم يكن من اليسير التوصل إليه، إذا استغرق الأمر وقتاً طويلاً، لتأخذ كافة الدول المعاصرة صورة الدولة القانونية، وترتدي السلطات العامة فيها ثوب المشروعية، وبالتالي يحكم تصرفاتها مبدأ سيادة القانون، وذلك تحقيقاً للعدالة الحقة فيها^٢.

ومن جهة أخرى، تمثل العقوبات التأديبية جزاءات يقررها القانون لمعاقبة الموظفين العموميين مرتكبي المخالفات التأديبية، ومن شأنها التأثير على وضعه الأدبي أو المالي أو إنهاء علاقته الوظيفية بالسلطة الإدارية. وعلى خلاف المخالفة التأديبية، يحرص عمل المشرع في نظم الخدمة المدنية على تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، بحيث لا يجوز للسلطة المختصة بتوقيع العقوبة مجازاة الموظف العام المخالف بعقوبة غير واردة في القانون مثل الغرامة أو النقل من وظيفة الموظف إلى وظيفة أدنى منها أو الحرمان من الإجازة السنوية، إذ يُعد ذلك مخالفة لمبدأ شرعية العقوبة، حتى ولو رأت الإدارة أنها اتخذت إجراء إداري مشروع مثل النقل، إذ يفسر هذا المسلك بأنه توقيع عقوبة مقننة أو مستترة، تخلصاً من إجراءات التأديب

١ - الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، نظام رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ - نظام الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص ٢٠٨٦.

٢ - الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، أسكندرية، ١٩٩٦، ص ٦.

و ضماناته^١. والصورة في إجمالها تدرج على وضع الوظيفة العامة في الأردن، كما أن أركان الجريمة التأديبية تبقى متماثلة، بل ومتطابقة في كثير من الأحيان، وهذا ما يندرج على النواظم النافذة في الأردن.

وينقضي الجزاء عادة بتنفيذه، ولا يترتب عليه سوى الآثار التبعية، ولكن هناك ثمة حالات قانونية ينقضي فيها الجزاء بوسائل أخرى. وهذه الحالات التي ينقضي فيها الجزاء التأديبي، هي: الانقضاء الاستثنائي، ويشمل العفو التشريعي، والإلغاء القضائي، والانقضاء الإداري. أما الحالة الثانية فهي حالة الانقضاء العادي^٢.

وحول تأديب الموظف العام في لبنان، فقد عرض المشرع اللبناني مسؤولية الموظف بالمسلكية والعقوبات التأديبية التي يمكن أن توقع عليه، كما بين المرجع في فرض هذه العقوبات التأديبية وكيفية الإحالة على الهيئة التأديبية العليا والمسؤولية الجزائية في المواد ٥٧ وما بعدها. وحدد المسؤولية المسلكية والعقوبات التأديبية، حيث يُعتبر الموظف مسؤولاً من الوجهة المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أخل عن قصد أو عن إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة، ولا سيما بالواجبات المنصوص عليها في المادتين ١٤ و ١٥ من هذا المرسوم الاشتراعي، ولا تحول الملاحقة التأديبية دون ملاحقة الموظف عند الاقتضاء أمام المحاكم المدنية أو الجزائية المختصة. وأوضح أن المشرع اللبناني قسم العقوبات التأديبية إلى درجتين: بالدرجة الأولى، وتتضمن عقوبة التنبيه، التأنيب، الحسم من الراتب (أي الخصم) لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر، تأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر. وعقوبات الدرجة الثانية تشمل: تأخير التدرج لمدة تزيد على ستة شهور ولا تتجاوز ستة وثلاثين شهراً، التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تزيد على ستة أشهر، إنزال درجة واحدة أو أكثر ضمن المرتبة ذاتها، إنزال الرتبة، إنزال الفئة، إنهاء الخدمة بالإحالة على التقاعد أو الصرف من الخدمة والعزل^٣.

١ - الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧٧-٣٧٨.

٢ - الدكتور عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ١٩٨٣، ص ٤٧١ وما بعدها. وكذلك: الدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٨.

٣ - الدكتور عبد الغني بسويو عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٩-٢٣٠.

والمرجع في فرض العقوبات التأديبية في لبنان، بيّنه المرسوم الاشتراعي بمدى سلطة كل رئيس إداري في توقيع العقوبات التأديبية، فأعطى رئيس الدائرة ورئيس القسم وسائر رؤساء الوحدات في الفئة الثالثة أن يفرض عقوبة التنبيه و عقوبة التأنيب و عقوبة حسم الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثة أيام بناء على اقتراح الرئيس المباشر للموظف إن وجد. ومنح المدير ورئيس المصلحة القائم مقام وسائر رؤساء الوحدات في الفئة الثانية أن يفرض عقوبة التنبيه و عقوبة التأنيب و حسم الراتب لمدة لا تزيد على ستة أيام بناء على اقتراح الرئيس المباشر للموظف إن وُجد.

وتتم إحالة الموظف على الهيئة العليا للتأديب بمرسوم من السلطة التي لها حق التعيين بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية، كما يجوز إحالته بقرار من مجلس الخدمة المدنية أو من هيئة التفتيش المركزي. ويتم تحديد أصول المحاكمة أمام الهيئة العليا للتأديب بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. وتُنَفَّذُ القرارات الصادرة من الهيئة العليا للتأديب بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل، وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. كما تُنَفَّذُ القرارات الصادرة من الهيئة العليا للتأديب فوراً بدون مرسوم أو قرار، ولا يجوز العدول عن العقوبات التي تفرضها الهيئة^١.

وهناك العديد من الضوابط والنواظم التي تحد من سلطة التأديب الإداري والتي تعتبر من الضمانات الممنوحة للموظف العام، ومنها مبدأ التدرُّج. وهذا المبدأ معمول به في كلِّ من الأردن ولبنان.

فالمشرع يحرص على ترتيب الجزاءات أو العقوبات التأديبية بصورة متدرجة، من حيث شدة العقوبة وتأثيرها على المركز القانوني للموظف، فإنه يتعين أن تتناسب العقوبة الموقعة على الموظف المخالف مع الوقائع المنسوبة إليه باعتبارها مخالفة تأديبية من حيث جسامتها أو الأضرار الناجمة منها، دون أن يشوبها غلو أو مبالغة، كما إذا تأخر الموظف العام عن عمله ساعة أو بعض من الزمن، فوُجعت السلطة التأديبية عليه عقوبة الفصل من الخدمة^٢.

١ - الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣١-٢٣٢.

٢ - الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧٨.

المطلب الثاني : الضمانات الممنوحة للموظف العام

يمكن تلخيص المخالفة التأديبية، بما نصت عليه المادة (٤١ أ/١) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ المعمول به حالياً، والتي تحصل "إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين، والأنظمة، والتعليمات، والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية، أو في تطبيقها، أو أقدم على عملها، أو تصرف من شأن الإخلال بالمسؤولية، والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها، أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة، وواجبات الموظف، وسلوكه".

ويُعرّف بعض الفقه الجريمة التأديبية، في هذا السياق، بأنها "أن يأتي الموظف عملاً، أو أن يمتنع عن أداء عمل يكون من شأنه الإخلال بمقتضيات الوظيفة العامة، سواءً أكان داخل نطاق الوظيفة أم خارجها، بما لا يتفق مع مركزه كموظف عام"^٢.

والمخالفات التأديبية وما يعقبها من إجراءات حتى توقيع العقوبة التأديبية تُعتبر من المسائل العارضة في حياة الموظف- أو هكذا يجب أن تكون - بل وبالنسبة لجهة الإدارة التي يتبعها هذا الموظف كذلك. وتحقيقاً للتوازن بين مصلحة الموظف العام ومصلحة العمل في الجهاز الإداري، وفي سبيل تحقيق المصلحة العامة، يحرص المشرّع على تقرير مجموعة من الضمانات لكل من الموظفين العموميين المنسوب إليهم ارتكاب مخالفات تأديبية، ولجهة الإدارة كذلك، بهدف تأمين عدالة العقوبة التأديبية وبت الطمأنينة في نفوس الموظفين من ناحية، وضمان الردع وفعالية النظام التأديبي تحقيقاً لسير العمل الإداري على نحو منظم ومطرّد من ناحية أخرى. ومن هذا المنطلق يمكن التمييز بين مجموعة من الإجراءات والقواعد التي تعد من الضمانات المقررة للموظف العام، وأخرى مقررة لصالح السلطة الإدارية.

ومن أهم الضمانات الممنوحة للموظف العام كفالة حقه بالدفاع كاملاً، وسماع أقواله في تحقيق كتابي، وتحقيق أوجه دفاعه، وهو الأمر الجوهري، لأن إجراء التحقيق يعني تحري الحقيقة في التهمة الموجهة للموظف وجمع المعلومات عنها، بحيث يصدر القرار التأديبي استناداً إلى أصول ووقائع حقيقية صحيحة. فالتحقيق بهذا المعنى يُعتبر من أهم الضمانات المقررة للموظف المُحال للتأديب، وبعد انتهاء مرحلة التحقيق تصدر السلطة التأديبية المختصة قرارها

١ - الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، نظام رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ - نظام الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص ٢١٢٨.

٢ - الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٨، ص ٢٣٤.

التأديبي، ولعل ضمانته تسبب القرار التأديبي من الضمانات البارزة في هذا المجال، ويعني تسبب القرار التأديبي ذكر السبب أو الأسباب التي تستند إليها السلطة التأديبية لتوقيع العقوبة التأديبية^١.

وهناك أيضاً مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة التأديبية، وعدم جواز توقيع أكثر من جزاء على المخالفة الواحدة، ومبدأ شرعية العقوبة التأديبية التي تعني أنه لا يجوز للسلطة التأديبية أن توقع عقوبة غير العقوبات التأديبية المحددة حصرياً وقانونياً، وهناك أيضاً مبدأ شخصية العقوبة الذي يعني عدم جواز توقيع العقوبة التأديبية إلا على من تثبت إدانته في الجريمة التأديبية، وتدخّل في هذا المجال ضمانات الرقابة القضائية لتقرير حق التظلم من قرارات الإدارة، فرقابة القضاء الإداري في هذا السياق من أهم الضمانات الممنوحة للموظف العام المحال للتأديب^٢.

وهذه الحقوق، والضمانات الخاصة بحق الدفاع، لا تتسق إلا بضماناتٍ مركزية تتمثل أساساً في: حق المواجهة، وحق إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، وحق إطلاعه على ملفه، وحق الطعن القضائي.

^١ - الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٦-٣٩٥.

^٢ - الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٦-٣٩٥.

المبحث الثاني : الأساس القانوني لحقوق الدفاع المقررة للموظف العام

لعلّ من الحقائق الأساسية في بنية الدولة، ضرورة وجود جهاز لها، يتمثل جوهرياً في المؤسسات الحكومية، بمرافقها وهيئاتها ومؤسساتها المختلفة، فيما هو معروف بالسلطة التنفيذية. وبحكم الدور المركزي لهذه السلطة في إدارة شؤون الدولة وتنفيذ سياساتها، تصطبغ تلك المؤسسات بخصوصيات لعل من أهمها أن الأنشطة والعمليات التي تقوم بها تلك المؤسسات كوحدات مؤسسية وتنظيمية وكأفراد تحمل لون الدولة نفسها، وتحمل الدولة (السلطة التنفيذية) بشكل مباشر أو غير مباشر مسؤولياتها في الشكل والمضمون مثلما تجني الدولة بهيبتها واحترام مواطنيها وتفاعلهم مع برامجها ثمار العمل الناجح لتلك المؤسسات وأولئك الأفراد.

ولكن هذه الشعارات والعناوين، على أهميتها، لا تكفي، في ذاتها، لضمان العدالة وحسن سير العمل. والعدالة هنا ذات أبعاد جدّ مركبة وطريق باتجاهين، فلكي يقوم الموظف العام بأداء واجبه على نحو أفضل لا بد له من الشعور بالطمأنينة إلى أن حقوقه مصانة، مثلما هو مطلوب منه أن يؤدي واجباته بإخلاص وأمانة.

لقد أجمعت التشريعات المعاصرة -أو كادت تُجمع- على أن القوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات مطالبة بتعيين الحدود والضوابط والإجراءات التي تكفل الحقوق من جهة، وتضبط من جهة أخرى حسن سير العمل، وهذه المطالبة وتعبيراتها التشريعية المختلفة تبدأ من الدستور وسموه مكتوباً كان أم غير مكتوب ووصولاً إلى المستويات التنفيذية في الدوائر والأقسام والشُعَب، حتى الموظف الفرد.

ربما يصعب تحديد نقطة انطلاق أو محطة حاسمة للتعبير عن التطورات التشريعية والقانونية التي شكلت الأرضية الرئيسية لبنية الدولة المعاصرة كما هي عليه الآن. ولكن هناك ما يشبه الإجماع على الدور المركزي الذي لعبته التحولات السياسية والتشريعية والقانونية في فرنسا، وبشكلٍ محدد بعد الثورة الفرنسية. وما قننته من القوانين والأنظمة النافذة، وخصوصاً في مجال الوظيفة العامة.

وتتعدد وظائف القانون الإداري وتتنوع من مستوى الفرد إلى مستوى الأشخاص المعنوية، والعلاقة بينهما، بالإضافة إلى الأشكال الرقابية التي تضبط تلك العلاقات، بما فيها علاقات الموظف العام بالإدارة وقراراتها، والتي تظهر بشكلٍ أخص في قضايا تأديب الموظف، وما يترافق معه من مسائل إجرائية وقانونية وتشريعية.

فرغم أن اهتمام القانون الإداري ينصب بصفة أساسية على الأشخاص القانونية الاعتبارية، كالدولة والأشخاص الأخرى الإدارية، فإن هذه الأشخاص لا تستطيع -بحكم

طبيعتها- أن تؤدي وظائفها إلا بواسطة أشخاص بشرية يعبرون عن إرادتها ويحققون أهدافها. وتتمثل هذه الأشخاص البشرية في الموظفين العموميين أو عمال السلطة الإدارية الذين يقومون بالنشاط الإداري، ويتولون تنفيذ المهام المعهود بها إلى السلطة الإدارية.

الفصل الثاني : حقوق الدفاع المقررة تشريعياً

من حيث المبدأ، يصعب النظر إلى الشبكة القانونية والتشريعية التي تنظم العلاقة بين الموظف العام والجهاز التنفيذي- الحكومي الذي يعمل في ظلّه، إلاّ من واقع المبادئ التشريعية والحقوقية الناظمة لتلك العلاقة.

ومن البديهي أن تتصل معالجة هذه المسألة بعمليات التطور السياسي والاجتماعي-الاقتصادي لكل دولة، وهذا مشروط بالطبع، بمستويات ذلك التطور، ومنهجيته، وتقاليده، وصولاً إلى الحالة العامة التي تعبر عنها الديمقراطية بمعناها وجوانبها المختلفة والمتشعبة، وربما أمكن التصريح فقهيّاً بأن درجة تطور الحقوق عموماً، بما فيها حقوق الموظف العام وحقوق الإنسان بمعناها الواسع الشفاف، خصوصاً لأنهما تعبيران يمثلان عنوانين مركزيين في حقوق الدفاع المقررة تشريعياً وقانونياً. ولأن القانون السائد يعبر بهذا الشكل أو ذاك عن طبيعة السلطة السائدة، فلا بد من تناول مسألة الحقوق المقررة تشريعياً من زاوية سياسية وتاريخية-تطورية، وهذا ما تشهد عليه التجربة الفرنسية على وجه الخصوص.

المبحث الأول : المستجديات في حقوق الدفاع المقررة للموظف العام المحل للتأديب في التشريعات المعاصرة

تبعاً لوحدة القانون في أنظمة دول النظام الموحد، فإنه من غير المتصور أن تزدوج جهات القضاء أو تتعدد، بمعنى أنه يخضع الجميع لجهة قضائية واحدة تتولى الفصل في المنازعات بين أطراف الخصومة القضائية، سواء أكان أحد طرفي النزاع سلطة إدارية أم أنهم جميعاً من الأفراد، وبحيث تُطبَّق على تلك المنازعات قواعد القانون الموحد وأحكامه، ما لم تكن هناك بعض الاستثناءات المتصلة بالسلطة الإدارية، فإذا وجدت هذه القواعد الاستثنائية، طبق القضاء نفسه أحكامها، بوصفه السلطة القضائية الوحيدة أو الموحدة في الدولة، والمكلفة بإنزال أحكام القانون بقواعده العامة، واستثناءاته كذلك، على الدعاوي المطروحة أمامها. ومن أمثلة الدول التي تعتنق هذا النظام الموحد، الولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا، ومن الدول العربية السودان والعراق ودولة الإمارات العربية المتحدة. والواقع أن معظم الدول التي أخذت بهذا النظام إنما قررتة محاكاة للنظام القانوني في إنجلترا، مثلما عليه الأمر بصدد دول النظام المزدوج حيث استمدته من النظام القانوني في فرنسا^١.

إن قانون دول النظام الموحد، والتي يقال عنها أنها لا يوجد فيها قانون إداري بالمعنى الفني الدقيق، لا يخلو من بعض النصوص والقواعد التشريعية الاستثنائية التي تطبق على علاقات السلطة الإدارية، دون غيرها من الأفراد. أمّا في النظام المزدوج، فنجد أن هناك نظاماً قانونياً متكاملًا ومستقلًا يقوم على نظريات أو أفكار قانونية متميزة ومختلفة جوهرياً عن تلك السائدة في فروع القانون الخاص، وهذا النظام القانوني هو ما يطلق عليه القانون الإداري، وبمقتضى أحكامه يتم تنظيم السلطة الإدارية في الدولة، بحيث تخضع في كافة أعمالها وتصرفاتها وأوجه نشاطها لهذا القانون كقاعدة عامة، يجوز معها استثناء الخضوع لبعض أحكام القانون الخاص إذا كان من شأن ذلك تحقيق المصلحة العامة^٢.

وعليه، وإذا كان الأصل في دول النظام الموحد خضوع السلطة الإدارية للقانون ذاته المطبق على الأفراد، والاستثناء فيها هو خضوعها لقواعد مختلفة تسري على روابط وحدها. فإذاً، وعلى العكس من ذلك، تخضع السلطة الإدارية في النظام المزدوج لقانون متميز ومستقل،

١ - الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤ - ٢٥.

٢ - الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥.

يختلف عن القانون المطبق على الأفراد، وذلك كقاعدة عامة تقبل الاستثناء في حالات محددة، تخضع فيها الإدارة لقواعد القانون الخاص^١. وسوف نحلل هذا المبحث من خلال المطالب الآتية.

^١ - أنظر: الدكتور محمد وليد العبادي، الوجيز في القضاء الإداري-دراسة قضائية تحليلية مقارنة، دار المسار، عمان-الأردن، ٢٠٠٤، ص ٢٠-٢٤.

المطلب الأول : التشريع مصدر الضمانات الممنوحة للموظف العام

إن من طبيعة الأمور أن الترابط والتداخل والتفاعلات المتبادلة في البنية السياسية والاجتماعية – الاقتصادية تنعكس بأشكال عديدة على الأنماط التشريعية والقانونية على وجه العموم، وتنعكس أيضاً على حقوق الدفاع المقررة للموظف العام المحال للتأديب. ومن حيث المبدأ، فإن هذا الموظف إنسان في المقام الأول، وموظف مشروط باعتبارات الوظيفة العامة والمصلحة العامة. وهذا في ذاته يجعل من عمله علاقة ذات شفافية ومسؤولية، بخصوصيات، حلها الفقه التشريعي والقانوني، بالمزيد من النقد والمعالجة، الأمر الذي أدى إلى تطوير المنهاج والتشريعات، والقوانين، والأنظمة، بين أمور أخرى، وعنوان كل ذلك تطور في حقوق الدفاع المقررة لذلك الموظف المحال للتأديب. وبين النظام الموحد الذي يتعامل مع الاختلافات التي يقوم بها الموظف العام باعتبارها، إلى هذا الحد أو ذلك، خروقات جنائية، والنظام المزدوج الذي يفصل، إلى هذا الحد أيضاً، أو ذاك بين القانون الإداري (العام) والقانون الخاص، وظهرت تاريخياً مدارس فقهية حاولت أن تضع أسس ومبادئ تشريعية غايتها كما هو مفترض سلفاً الوصول إلى الحقيقة والإنصاف والعدل في التعامل مع التجاوزات، أو الجرائم التي يحال الموظف العام بمقتضاها إلى التأديب. وإن هذا المطلب يتناول أهم المستجدات في حقوق الدفاع المقررة للموظف المحال للتأديب، إذ يُحاط أثناء مساءلته تأديبياً بعدد من الضمانات الهدف منها إظهار الحقيقة وتحقيق العدالة، ومن الضمانات الرئيسية:

- مواجهة الموظف المتهم بما هو منسوب إليه.
- حق الدفاع.
- الحيادة وعدم الانحياز.
- تسبب القرار أو الحكم التأديبي.
- الرقابة القضائية^١.

ويرى بعض الاجتهاد إن السياسة التأديبية السليمة، هي التي تقيم نظام المسؤولية التأديبية للموظف العام على أربعة أسس، هي:

١. تقنين شامل للمخالفات التأديبية، مع الاحتفاظ للإدارة بسلطتها التقديرية في مجال تأييم بعض الأفعال التي لم يرد بها نص.

^١ - راجع في هذا الدكتور منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام- دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا وفرنسا، الطبعة الأولى، ب.د.ن، ١٩٨٤، بص ٣١١.

٢. عدد نموذجي للجزاءات، تتحقق فيه المشروعية، وما يتفرغ عنها من مبادئ كالمساواة، والتدرج الذي يمكن من أعمال مبدأ التناسب،

٣. سلطة تأديبية فعالة وعادلة، ويتحقق العنصر الأول، بتزويد السلطات الرئاسية بصلاحيات توقيع بعض الجزاءات (المعنوية، وجزاء مادي واحد هو الحسم من الراتب)، وفي البيئة ذاتها التي وقع فيها الخطأ، وبالسرعة الممكنة، زجراً للمذنب، وردعاً لغيره. ويتحقق العنصر الثاني بتقييد الجزاءات بحدود عليا، وجعل توقيع الجزاءات المعنوية والمادية بيد لجنة تأديبية في كل جهاز إداري، يغلب على تشكيلها العنصر القانوني، وجعل توقيع جزاءات إنهاء الخدمة، بالإضافة إلى الجزاءات السابقة، بيد مجلس تأديب عام، يغلب على تشكيله العنصر القضائي.

4. إجراءات تأديبية، تتسم بالبساطة والسرعة في البت، وتتوافر فيها ضمانات، تسهم مع الإجراءات في تبيان الحقيقة من جهة، وتوافر مناخ ديمقراطي يبعث الطمأنينة والاستقرار في نفوس الموظفين، ويدفعهم إلى الإخلاص والتفاني في أداء الواجب^١.

ونؤكد أن القاضي الإداري يضع- طبقاً لهذا القضاء- المزايا المترتبة على القرار الإداري في أحد كفتي ميزان العدالة، ويضع في الكفة الأخرى المساوى أو العيوب التي تنطوي عليها، وذلك، بطبيعة الحال، بالنظر إلى كافة المعطيات أو الظروف التي تحيط به، أي أنه يباشر تقييماً لذات التقييم الذي أجرته الإدارة في هذا الشأن؛ ليقرّر، بعد ذلك، ما إذا كان هذا التقييم معقولاً، أو غير معقول^٢.

ولا تثريب على الموظف في تنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئاسته والمشروعة قانوناً. وتكون الأوامر مشروعة قانوناً^٣:

١. إذا كانت صادرة من رئيس مختص قانوناً بإصدارها.
٢. إذا كانت موجهة إلى موظف مختص بتنفيذها.
٣. إذا كانت مفرغة في الشكل المتطلب قانوناً لذلك.

١ - الدكتور منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام- دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، مرجع سابق، ص ٣٦٧.

٢ - الدكتور رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ١٢.

٣ - جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء قضاء محكمة الطعن (النقض - الإدارية العليا)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٣٩٩ - ٤٠٠.

٤. إذا كانت متفقة وأحكام القانون واللوائح والتعليمات.

فإذا توافرت هذه الشروط في الأمر الصادر للموظف، فيجب عليه تنفيذها، وإلا حقت مساءلته إدارياً... فالطاعة في هذا النطاق أمر تمليه طبائع الأمور. ولكن ذلك لا يخلّ بحق الموظف في إبداء رأيه تحقيقاً للصالح العام، خاصة إذا كان على قدر من العلم والخبرة. وفي هذا، تقول المحكمة الإدارية في حكمها الشهير بجلسة ٢١ يونيه ١٩٥٠، لا تثريب على الموظف إذا كان معتدداً بنفسه، واثقاً من سلامة نظره، شجاعاً في إبداء رأيه، صريحاً في ذلك أمام رئيسه، لا يداور ولا يرائي، ما دام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار، وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك.

وبالمقابل، وعندما تقوم الإدارة بأي إجراء، عليها أن تخضع للقانون، وهو من الضرورات التي يكاد ينعقد الإجماع عليه في وقتنا الحاضر. ويعني نظام الدولة القانونية خضوع المحكومين في تصرفاتهم لحكم القانون وأحكامه، وكذا خضوع جميع السلطات العامة في الدولة للقانون: بأن تنفيذ السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، على السواء، في جميع التصرفات والأعمال التي تصدر عنهم، بالقانون وأحكامه، الأمر الذي يؤدي إلى خضوع الحاكم والمحكوم للقانون على السواء.

المطلب الثاني : مبدأ المشروعية كمصدر للضمانات

يتفرّع عن نظام الدولة القانونية مبدأ تَغَلُّغ في نطاق النظام القانوني حتى أصبح من المبادئ التي تهيم على القانون العام بأكمله، وهذا المبدأ هو الذي يطلق عليه مبدأ المشروعية. ومعناه أن الإدارة العامة إذا ما قامت بممارسة نشاط معين، يكون عليها واجب العمل في دائرة القانون، بأن تلتزم هذا الأخير وتخضع له.

وإذا كان مبدأ المشروعية يملّي على الإدارة واجب العمل طبقاً لما تقتضي به مجموعة القواعد القانونية، تبعاً لاختلاف تدرّجها، فإن هذه القواعد تُعتبر والحالة هذه مصادر مبدأ المشروعية، مما يدعو إلى القول إن هذا المبدأ الأخير هو حاصل جميع القواعد القانونية التي تُفرض على الإدارة، وتقيّد أعمالها. وعلى ذلك، فإن المشروعية قد يكون مصدرها الدستور، أو

التشريعات العادية التي تقررها السلطة التشريعية، أو اللوائح التي تضعها السلطة التنفيذية، كما قد يكون مصدر المشروعية العرف، أو المبادئ القانونية العامة^١.

وتتمثل المصادر غير المدونة لمبدأ المشروعية في: العرف، والمبادئ القانونية العامة^٢:
 العرف، ويُقصد بالعرف هنا: العرف الدستوري والعرف الإداري. أما العرف الدستوري، فهو عبارة عن عادة تتصل بنظام الحكم في الدولة درجت الهيئات العامة الحاكمة على استعمالها، بحيث تصبح هذه العادة قاعدة عامة ملزمة. ويتكون العرف الدستوري من عنصرين: عنصر معنوي من مقتضاه أن يقوم في ذهن الهيئات العامة الحاكمة وضميرها الاعتقاد بأن هذه القاعدة العامة ملزمة قانوناً. وعنصر مادي يتمثل في الاعتياد على تكرار هذه القاعدة؛ بحيث يجب أن تصدر الأعمال المتكررة من الهيئات العامة الحاكمة في الدولة. ويجب أن يكون للاعتياد على التكرار صبغة عامة، أي يكون متبعاً ممن يعنيه الأمر، ويكون كذلك منتظماً أي متبعاً بلا انقطاع، ومستقراً أي قديماً بأن يمضي زمن كاف يؤكد استقرار العرف الدستوري. وللعرف أنواع، مثل العرف المفسر، والعرف المكمل، والعرف المعدل.

أ- العرف المفسر:

يُفترض في هذه الحالة أن هناك نصاً غامضاً من نصوص الدستور المدون، فيقتصر هدف العرف هنا على تفسير هذا النص من الدستور وتحديد معناه وإيضاحه. فالعرف هنا لا ينشئ قاعدة قانونية جديدة، بل يركز على النص الدستوري المدون مفسراً وموضحاً إياه.

ب- العرف المكمل

يُفترض في هذه الحالة وجود قصور في نصوص الدستور ذاته، وذلك بسكوت الدستور عن تنظيم موضوع من الموضوعات. والعرف في هذه الحالة لا يستند على نص دستوري كالحالة السابقة، بل يكون دوره هنا تكملة ما يعترى النصوص من نقص وسكوت. وبذلك فهو ينظم موضوعاً لم ينظمه الدستور ذاته.

ج- العرف المعدل

١ - الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٢، ص

١١

٢ - الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٥١-٥٢.

يهدف العرف المعدل إلى تعديل أحكام الدستور وذلك بالإضافة إليها أو الحذف منها. ففي حالة الإضافة يُفترض أن الدستور قد نظم موضوعاً معيناً، إلا أن دور العرف المعدل هنا يكون بإضافة أحكام عرفية تعدل من هذا التنظيم الذي أورده الدستور. وهنا يختلف العرف المعدل عن العرف المكمل من أن الثاني يفترض سكوت الدستور عن موضوع معين؛ فهو يفسر هذا السكوت ويكمل ما في ذلك من نقص. أما العرف المعدل فيفترض فيه أن الدستور قد أورد تنظيمياً لموضوع معين ويكون الهدف من الإضافة تعديل هذا التنظيم الدستوري.

المطلب الثالث : مبدأ عدم مشروعية العقاب عن الفعل ذاته أكثر من مرة

لعلّ من أهم الضمانات الممنوحة للموظف العام بعد اتّخاذ إجراء تأديبيّ بحقه، مبدأ عدم مشروعية العقاب عن الفعل ذاته أكثر من مرّة. وفي هذا، استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على عدم مشروعية عقاب الموظف عن الفعل ذاته مرتين، فقد قضى "أن المدعي على حق بالإدعاء بأن القرار المطعون صدر للأفعال ذاتها التي بررت سابقاً هذه العقوبات"^١. واستقر قضاء محكمة العدل العليا في الأردن على عدم مشروعية عقاب الشخص عن الفعل مرتين " إذ عاقب عميد كلية الحقوق المستدعية على المخالفة الصادرة عنها، فيمتنع على لجنة التأديب أن تعاقبها أيضاً على المخالفة ذاتها، عملاً بالمادة (١٤) من نظام تأديب الطلبة في الجامعة الأردنية لسنة ١٩٧٩م^٢، "وبما أن أمين العاصمة قد فرض على المستدعي عقوبتي الحسم من الراتب مع الإنذار، فإن قراره يخالف المادة (١١٥) من نظام الخدمة المدنية وحرى بالإلغاء"^٣. ويُقصد بهذا المبدأ أن يُعاقب الشخص ذاته عن الفعل الواحد إلا مرة واحدة، فلا يجوز أن يكون الشخص ملاحقاً تأديبياً عن المخالفة المسلكية ذاتها أكثر من مرة واحدة، ومعاقباً تأديبياً بأكثر من عقوبة واحدة. ويُعدّ هذا المبدأ من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها العقاب، ويجد تبريره وسنده في مصلحة المجتمع ذاته، وفي اعتبارات العدالة الطبيعية. فليس من العدل في شيء أن يُعاقب الموظف العام المخطئ بأكثر من عقوبة تأديبية واحدة، سواء أقرضت معاً وفي آن واحد، أم بالتتابع، وعن الأفعال المادية ذاتها وعينها^٤. وتتولى محكمة العدل العليا تكييف الإجراءات المدّعى

^١ - C.E: 7/7/1976, R.D.P, 1977, p.709- 4/5/1962, Rec, p.300- 24/6/1960, Rec, p.428- 2/1/1957.

^٢ - عدل عليا: ١٩٨٠/٦/٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٠، ص ٨٨٥.

^٣ - عدل عليا: ١٩٧٧/٣/٢٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٧، ص ٦٣٢. كما ورد: الدكتور علي خطّار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٨٠.

^٤ - الدكتور علي خطّار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٨٠.

أنه يشكل عقوبة تأديبية ثانية، فقد رفضت اعتبار لفت النظر الذي يتضمنه القرار التأديبي عقوبة تأديبية". أما العبارة الواردة في آخر القرار المذكور هي (ألفت نظركم إلى أن تكرار مثل هذا المخالفة سوف يعرضكم لعقوبة أشد)، فإنها صريحة بأنها مجرد لفت نظر وليس عقوبة بالإنذار- فيكون الطعن ينطوي على عقوبتين هو طعن لا يقوم على أساس ويستوجب الفرق". وبالتأسيس على ما سبق، يتعين على السلطة التأديبية، حتى في ظل غياب النص التشريعي الصريح، احترام قاعدة عدم جواز الجمع بين العقوبات، وهي قاعدة مستوحاة من العقاب الجنائي وتتمتع بقوة قواعد القانون العادي، ما لم يكن هنالك نص تشريعي صريح يجيز مثل هذا الجمع^١. واستقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة العدل العليا الأردنية على عدم مشروعية رجعية القرارات التأديبية.

بقي أن نُشير إلى مبدأ التناسب بين جسامة الأفعال ونوع العقوبة المفروضة ومقداره.. وكما سبقت الإشارة، تتمتع السلطة التأديبية بصلاحيّة تقديرية واسعة لتقدير جسامة الأفعال المنسوبة، واختيار نوع العقوبة التأديبية ومقدارها، من بين العقوبات المحددة في القانون أو النظام. ومرت الرقابة القضائية على التناسب بين جسامة الأفعال ونوع العقوبة ومقدارها بمرحلتين مختلفتين تميزت كل منهما بسمات وخصائص معينة^٢:

المرحلة الأولى: رفضت محكمة العدل العليا في هذه المرحلة من اجتهادها القضائي رقابة اختيار السلطة التأديبية للعقوبة المناسبة، واعتبرت ذلك صلاحية تقديرية للإدارة تمارسها حسب فرضها لجسامة الوقائع. فقد قضت محكمة العدل العليا "فإن تقدير مقدار العقوبة الواجب فرضها على الموظف متروك أمره للمجلس التأديبي، دون رقابة عليه في ذلك من هذه المحكمة"^٣. وقضت في حكم آخر "وحيث أن صلاحيته في إيقاع العقوبة الملائمة هي صلاحية تقديرية يملك بمقتضاها توقيع أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة ١١٤ من النظام نفسه، وحيث إن عقوبة العزل هي من هذه العقوبات، فإن قرار المجلس التأديبي بفرض هذه العقوبة على المستدعي يتفق وأحكام القانون"^٤.

١ - عدل عليا: ١٩٧٩/٩/٢٠، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٩، ص ١٦٤. و تنص المادة ٥ من نظام تأديب الطلبة في الجامعة الأردنية رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٩ "يجوز الجمع بين عقوبتين تأديبيتين أو أكثر من العقوبات المنصوص عليها في هذا النظام" كما ورد: الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٨٠-٢٨١.

٢ - الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٨٤.

٣ - عدل عليا: ١٩٦٧/٩/١٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٧، ص ١٠٦٨.

٤ - عدل عليا: ١٩٦٩/١٢/٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٩، ص ٨٧٩. كما ورد: الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٨٤.

المرحلة الثانية: بدأت محكمة العدل العليا في رقابة مشروعية تناسب العقوبة التأديبية بالنظر لجسامة الأفعال المنسوبة للموظف العام. فقد قضت: "لم يثبت من الملف ما يسند هذا السبب، إلا إذا اعتبر عدم اللياقة هو غياب المستدعي بضع ساعات لا يتجاوز مجموعها اليوم الواحد من أيام الدوام الرسمي. وهذا السبب لا يستدعي فصل الموظف، إذ يعتبر ضرباً من ضروب الغلوّ في استخدام السلطة"^١. وترى محكمة العدل أن رقابة التناسب بين جسامة الأفعال المنسوبة ونوع العقوبة التأديبية ومقدارها رقابة مشروعية "وفي ضوء هذه الوقائع نجد أنه من المبادئ التي انعقد عليها إجماع الفقه والقضاء الإداريين، أن الإدارة، عندما تتخذ إجراءً بمقتضى القانون، يتعين عليها أن لا تتجاوز روح القانون، والهدف الذي تغياه المُشرّع من منحها الصلاحية لاتخاذ الإجراء، وإلا كان مشوباً بالغلوّ، وخارجاً من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية"^٢.

١ - عدل عليا: ١٦/٦/١٩٧٧، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٧، ص ٩٥٠.

٢ - عدل عليا: ١٥/٣/١٩٨١، مجلة نقابة المحامين ١٩٨١، ص ١٢٥٧. وعدل عليا: ٣٠/١٢/١٩٩٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٤، ص ١٤٩٠. عدل عليا: ١٠/٩/١٩٩٥، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ٣٢٠٠. وعدل عليا: ٢١/٢/١٩٩٥، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ٣٣٠٩.

المبحث الثاني : الإجراءات المتعلقة بحق الموظف العام المحال للتأديب

يأتي هذا المبحث محاولاً الانتقال من الصورة المجردة إلى وقائع ملموسة تحاكي واقعياً مجموعة من الإجراءات والعمليات والمسائل التنفيذية المتصلة بممارسة الموظف العام لحقوقه. وبشكل محدد، يتناول هذا المبحث تلك المسائل في كل من المملكة الأردنية الهاشمية والجمهورية اللبنانية، من مداخل تحليلية ونقدية يؤمل منها أن تكون هادفة.

إن الأبعاد الإجرائية لعملية التأديب متشابكة، وتتطلب عدداً من المراحل، من أبرزها التحقيق التأديبي الهادف إلى معرفة الحقيقة أولاً، قبل الشروع في الإجراءات اللاحقة. بما يحمله ذلك من أوجه تشابه وأوجه اختلاف بين التحقيق التأديبي والتحقيق الجنائي، لاختلاف النظامين في كل حالة، رغم أن غايتهم واحدة، وتتمثل في الوصول إلى الحقيقة، وتطبيق شريطة العقاب، وذلك بجمع أدلة الإثبات وما يليها من إجراءات.

فمن جهة، من الواضح أنه لم يعد هناك جدل أو نقاش من جانب رجال الفقه والقضاء حول ضرورة تمتع الإدارة -وهي تباشر معظم اختصاصاتها ومسؤولياتها القانونية- بسلطة تقديرية، أو بقدر من حرية التصرف. فالجميع معترف في واقع الأمر بأن هذه السلطة، أو ذلك القدر من الحرية، يُعدّ بمثابة الشرط الأول لحياة كل إدارة وبقائها، خاصة بعد أن تعاضم الدور الذي أصبحت تضطلع في الوقت الراهن؛ نتيجة تشعب وتداخل مجالات الدولة الحديثة، ومسؤولياتها^١.

وعندما يكتسب نظام الوظيفة العامة صفة تشريعية، فهذا يعني أن أي تعديل على نصوصه يوجب تدخل السلطة التشريعية. وبالتالي، فالموظفون يكونون في مأمن من تدخل الإدارة الهادف في بعض الأحيان إلى تعديل النظام؛ بغية إنقاص الحقوق والفوائد والضمانات التي يتمتعون بها، بموجب نصوص قانونية. والحماية التشريعية تكتسي أيضاً صفة الرقابة البرلمانية.

وفي ذلك كله، يُطرح سؤالٌ جوهريٌّ حول مضمون الإحالة للتأديب، والأساس القانوني لحقوق الدفاع المقررة للموظف العام. فلا بد من حيث المبدأ من وجود سببٍ مبررٍ لمجرد مفهوم التأديب والإحالة إليه، ولا بد من تسبب الخطأ أو الذنب ووضع أسسٍ قانونية واضحة لتعيين حدود الذنب، أو الخطأ، ولتعيين حدود الإجراءات التي يمكن اتخاذها، وبيان الطرف أو الأطراف التي يحق لها مباشرة الإجراءات وتنفيذها والطرف أو الأطراف التي يمكن للموظف أن يلجأ إليها باعتباره إنساناً ومواطناً أولاً، وباعتباره موظفاً ملتزماً بشروط خدمته في الدولة، ثانياً.

^١ - الدكتور رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، مرجع سابق، ص ٥.

إن السلطة التأديبية غير ملزمة بأي تحديد أو تعريف قانوني للأفعال التي تشكل مخالفات مسلكية تستحق العقاب التأديبي. فهي الجهة الإدارية الوحيدة صاحبة الاختصاص في تكييف الأفعال التي اقترفها الموظف العام، وتحديد فيما إذا كانت تشكل مخالفة مسلكية أم لا. ولا يعني ذلك أن أي فعل يرتكبه الموظف يشكل مخالفة مسلكية تستحق العقاب التأديبي. وبمعنى آخر، فإن صلاحية الإدارة في تكييف الأفعال التي تشكل مخالفات مسلكية تُمارَس تحت رقابة القضاء الإداري، الذي يحتفظ بالكلمة الأخيرة في هذا الشأن. فقد قضت محكمة العدل العليا "بتبين من القرار المطعون به أن الذي ثبت ضد المستدعي هو أن كمية الجميد والسمن التي أخذها من المدعو..... لم يأخذها على سبيل الرشوة، وإنما ابتاعها منه مقابل ثمن تعهد بدفعه في نهاية الشهر الذي تم به الشراء. وعلى ذلك، فإن ما توصل إليه المجلس التأديبي من أن هذه الواقعة تشكل استغلالاً للوظيفة بسبب أنه يوجد للبائع قضايا إجرائية مطروحة للتنفيذ بدائرة الإجراء يشرف عليها المستدعي، لا يتفق وأحكام القانون؛ إذ إن مجرد كون البائع يراجع دائرة الإجراء في قضايا خاصة به، لا يجعل الشراء منه استغلالاً للوظيفة، ما دام لم يدَّع بأن الثمن كان أقل من السعر الرائج"^١.

إن الالتزامات التي تقع على كاهل عمال الإدارة العامة تُعتبر عبئاً ثقيلاً وجدياً. لذا، كان من الطبيعي أن يتمتع الموظف بعدد من الحقوق والفوائد التي تُعتبر طرفاً مقابلاً لهذه الالتزامات. ويمكننا أن نصنف هذه الحقوق، تبعاً لكونها خاصة بالوظيفة نفسها، أو مرتبطة بالسلك، أو خاصة بالمهنة^٢.

١. الحقوق المتصلة بالوظيفة نفسها: وهذه الحقوق تأخذ الطابع نفسه في الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة والوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة، ويمكننا حصر هذا النوع من الحقوق في ثلاثة أقسام: الأجور والإجازات والفوائد العينية^٣. ويحق للموظفين أن يحصلوا على الإجازات التي تؤخذ عادة بشكليين مختلفين: الشكل الأول يتجلى في الإجازات السنوية، التي يقصد منها إتاحة الفرصة للموظف في الحصول على قدر من الراحة والاستجمام، بعد عمل طويل وصعب، وهذا النوع من

١ - عدل عليا: ١/٣/١٩٦٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٦، ص ٤٠٤.

٢ - الدكتور عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مرجع سابق، ص ٢٣١-٢٣٢.

٣ - الدكتور عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مرجع سابق، ص ٢٣٢.

الإجازات، حقّ تقرّه قوانين العمل، وأنظمة الوظائف العامة، بالنسبة لجميع الموظفين، على السّواء^١.

٢. الحقوق المتصلة بالسّلم الوظيفي: وهذا النوع من الحقوق يعتبر خاصاً بالوظيفة العامة ذات البنية المغلقة، التي تعتمد نظام السّلم الوظيفي.
٣. الحقوق المتصلة بالمهنة:

إن الموظفين يتمتعون عادة- على غرار جميع أفراد المجتمع- بالحقوق والحريات العامة التي يقرها الدستور والأنظمة، إلا أنه لا بد من إجراء بعض الترتيبات؛ وذلك بسبب احتمال وقوع تعارض بين ممارسة هذه الحقوق والحريات، ومتطلبات المرفق العام. فهل من الممكن مثلاً أن تعترف للموظفين بحرية الرأي نفسها التي نقرها لجميع المواطنين؟^٢

٤. وأخيراً، فإن الموظفين قد يتمتعون بحق الانتساب للجمعيات والنقابات، وبحق الإضراب.

والواقع أن بعض الوظائف العامة قد اعترفت لموظفيها بهذا النوع الأخير من الحقوق، بينما لم يقرها البعض الآخر^٣.

ولكي تُتخذ الإجراءات التأديبية ضد موظف أو عامل، لا بد أن ينسب إليه خطأ أو ذنب إداري يستوجب العقاب، ولما كانت القاعدة المسلم بها في مجال قانون العقوبات أنه لا جريمة إلا بنص، فقد يخطر على البال الأخذ بذات المبدأ في مجال التأديب^٤.

وفي هذا السياق يُطرح دور الإرادة في الخطأ التأديبي: بمعنى، هل تُعتبر الإرادة ركناً في الجريمة التأديبية على النحو المقرر في قانون العقوبات؟ حيث أكد الدكتور عبد الفتاح حسن بأنه: "يلزم حتى يجازى العامل أن يقترن الركن المادي للمخالفة بركن آخر أدبي وهو يعني أن يصدر الفعل الخطأ عن إرادة آثمة، وهي وحدها التي تجعل العامل مذنباً يستحق المساءلة. وفي هذه الناحية تختلف المسؤولية التأديبية عن المسؤولية المدنية، سواء أفي نطاق القانون الخاص أم العام، إذ بينما قد تقوم هذه الأخيرة دون خطأ، فلا يقبل ذلك بالنسبة إلى الأولى، والقول بغير ذلك

١ - الدكتور عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مرجع سابق، ص ٢٣٢.

٢ - الدكتور عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

٣ - الدكتور عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مرجع سابق، ص ٢٣٦.

٤ - الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٥.

يبعد بين الجزاء وغاياته الأساسية، بل قد يؤدي به إلى نتائج عكسية، سواء لدى العامل المخالف أم لدى غيره من العاملين"^١.

والقوانين المنظمة للوظيفة العامة في مختلف النظم القانونية، تحرص على بيان الواجبات التي تقع على عاتق الموظف، وكذلك القواعد القانونية المتعلقة بتأديبه إذا ما ارتكب ما يستوجب توقيع إحدى العقوبات التأديبية المنصوص عليها^٢.

ويحدث أن تذكر تشريعات الوظيفة العامة بعض الواجبات الوظيفية، وتضفي على الأفعال المخالفة لها صفة المخالفة المسلكية، وتستحق العقاب التأديبي بالتالي. ولكن تلك الأفعال المذكورة على سبيل المثال لا الحصر. لهذا، يرى بعض الاجتهاد في ضوء تلك الأحكام التشريعية والأحكام القضائية تصنيف الواجبات الوظيفية إلى طائفتين، تضم الأولى منهما الواجبات التي يتحمل بها الموظف في أدائه اليومي لمهام وظيفته، أو المتعلقة بأداء العمل الوظيفي، وتشمل الثانية الواجبات التي يتحمل بها الموظف خارج الوظيفة العامة في حياته السياسية والخاصة^٣.

وكانت المادة ٤٣ من نظام الخدمة المدنية الأردني قد نصت على "أن يؤدي واجباته بدقة ونشاط وسرعة وأمانة، وينفذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم، ويراعي التسلسل الإداري في الاتصالات الوظيفية". كما نصت المادة ٢٨ من نظام الخدمة المدنية الفرنسي "يُعتبر الموظف العام أيّاً كان موقعه في الهرم الإداري مسؤولاً عن تنفيذ المهمّات المنوطة به. ويتعين عليه احترام التعليمات الصادرة من رئيسه الإداري الأعلى^٤.

وإذا كان تنفيذ الأوامر المشروعة لا يثير أيّ إشكالات قانونية، فإن تلك الإشكالات تظهر وتبرز بخصوص الأوامر غير المشروعة، والمخالفة للقانون. إذ يحدث في كثير من الأحيان أن تكون الأوامر التي يتلقاها المرؤوسون الإداريون غير مشروعة ومخالفة للقانون، الأمر الذي يتعين على الرئيس الإداري الأعلى الاستناد إليه في ممارسته لصلاحياته وسلطاته الإدارية. فيتوجب على الرئيس الإداري الأعلى احترام مبدأ المشروعية أو القواعد القانونية التي تشكله^٥. وبذا، يظهر التناقض بين مبدئين مهمين من مبادئ القانون العام، هما مبدأ المشروعية ومبدأ الطاعة الرئاسية، فيتعين تحديد المسار والمسلك الذي يمكن للموظف إتباعه دون الوقوع تحت

١ - كما ورد لدى: الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٧٣.

٢ - الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

٣ - الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٥٣-٢٥٤.

٤ - الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٥٦-٢٥٧.

٥ - B. Cherigny: ordre illegal et devoir de desobeissance dans le contentieux disciplinaire de la fonction publique, R.D.P, 1975, P. 867

رؤسائه الإداريين المسؤولين عن حسن سير الجهاز الإداري، فإن مبدأ المشروعية يقتضي أن يحترم المرؤوس القانون بمعناه العام، وأن يولي أهمية، وبدرجة أساسية، للقانون على حساب الأمر غير المشروع. وهكذا، نكون أمام مبدئين جوهريين متناقضين ومتضادين بدرجة كبيرة. فالتضحية بأي منهما على حساب الآخر لا يمكن قبولها بسهولة؛ نظراً لما تنطوي من نتائج خطيرة على فاعلية الجهاز الإداري. لذا، يتعين التوفيق بين المبدئين السابقين، وإيجاد نقطة التوازن بينهما؛ لحماية مصلحة الإدارة وموظفيها معاً. لهذا، يُفضّل بيان موقف التشريع والفقهاء والقضاء بخصوص هذه المسألة المهمة^١.

لم تتضمن أنظمة الخدمة المدنية أيّ أحكام تشريعية صريحة حول الأوامر الرئاسية غير المشروعة. ولكن بالإمكان التوصل إلى حل وسط مقبول من خلال التوفيق بين أحكام البندين (ج و د) من المادة ٤٣ والمادة ٤٢. ينص البند ج من المادة ٤٣ على "أن يؤدي واجباته بدقة ونشاط وسرعة وأمانة، وينفذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم ويراعي التسلسل الإداري في الاتصالات الوظيفية". وينص البند (د) من المادة ذاتها على "أن يتوخى في عمله المحافظة على مصالح الدولة وممتلكاتها وأموالها، وعدم التفريط بأي من حقوقها، وأن يبلغ رئيسه المباشر عن كل تجاوز عليها، أو إهمال، أو أي إجراء أو تصرف آخر يضر بمصلحة الدائرة". وتنص المادة ٤٢ "يترتب على الموظف أن يؤدي القسم التالي أمام الوزير عند تعيينه لأول مرة في الخدمة، أو إعادة تعيينه فيها، وذلك قبل مباشرته العمل في مهام وظيفته، وتُحفظ نسخة من القسم في ملف الموظف بعد تأديته له: أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن والملك والدستور، وأن أحافظ على القوانين والأنظمة المعمول بها، وأن أتقيد بالعمل بها، وأن أقوم بمهام وظيفتي وواجباتها، بشرف وأمانة وإخلاص، دون أي تحيز لأحد، أو تمييز بين الناس"^٢.

وينبغي على ما سبق أن الموظف العام يكون أمام واجبين مختلفين ومتناقضين في الوقت نفسه، هما: واجب الطاعة الرئاسية، وواجب احترام القانون، وهو واجب يتعين احترامه من كافة الموظفين، فهو ملزم للرئيس والمرؤوس على حد سواء. وبذا، يبرز التساؤل الجوهرية: كيف يمكن للموظف العام التوفيق بين الواجبين السابقين، إذا تلقى أمراً رئاسياً غير مشروع؟ يتعين عليه تنفيذ الأمر الرئاسي إذا كان لديه مجرد شكوك حول مشروعية الأمر، إذ إن عدم مشروعية الأمر غير ظاهرة، وغير مؤكدة، وغير بديهية، خصوصاً أن الأمر الرئاسي يُعدّ حسب قرينة المشروعية اللصيقة بالقرارات الإدارية قراراً مشروعاً، ويستهدف تحقيق الغايات التي من أجلها

١ - الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٥٧.

٢ - الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٦٠.

أحدث المرفق. ولكن ليس هناك ما يمنع من أن ينبه المرؤوس رئيسه الإداري الأعلى لأوجه عدم المشروعية التي تشوب الأمر الصادر إليه، إذا كانت عدم مشروعيته مؤكدة وظاهرة بلا أدنى شك، أو يؤدي تنفيذه إلى عرقلة سير المرافق العامة، والإضرار الجسيم بالمصلحة العامة، ويمتنع بالتالي عن تنفيذه، إذ يُعد امتناعه احتراماً للقسم القانوني الوارد في المادة ٤٢ من نظام الخدمة المدنية^١.

وعلى الموظف المرؤوس؛ حتى يحمي نفسه من أوامر الرئيس التي يعتقد أنه قد تسبب مخالفة جسيمة، وتؤثر على سير المرفق العام، عليه أن يأخذ أمراً كتابياً من رئيسه لتنفيذ العمل التي قد يعتقد أنه غير صحيح؛ وذلك حتى يحمي نفسه مستقبلاً من المساءلة التأديبية أمام رؤسائه، ومن المساءلة الجزائية أمام المحاكم.

ومما لا شك فيه أن هذا الواجب لا يعني أن يصبح الموظف العام مجرد آلة صماء في يد رؤسائه الإداريين، بل يمكنه قانوناً مناقشتهم ومحاورتهم والاختلاف معهم، شريطة أن يتم ذلك بأدب وكياسة تامة، ومن كلا الجانبين: الرئيس والمرؤوس. فهو واجب مفروض على الرئيس والمرؤوس معاً وفي آن واحد، بل إن وطأة هذا الواجب أقوى وأشد بالنسبة للرئيس الإداري الأعلى، باعتبار ه قدره حسنة لمرؤوسيه^٢.

ولا يملك الموظف العام أيضاً ترك العمل أو التوقف عنه دون إذن من رئيسه^٣، وإلا ارتكب مخالفة مسلكية تستحق العقاب التأديبي^٤. ولكن احترام أوقات الدوام الرسمي لا يكفي، بل يتعين أن يؤدي الموظف العام واجبات وظيفته بكل نشاط وحماس، فالتأخير عدة أشهر عن إعلام رئيسه المباشر ببعض الوقائع يشكل مخالفة مسلكية تستحق العقاب التأديبي. ويتعين عليه أيضاً التعاون مع الزملاء، وإلا ارتكب مخالفة مسلكية تستحق العقاب التأديبي^٥.

ولم يخرج المشرع اللبناني على هذا النهج، حيث نص على واجبات الموظف في الفصل الثاني من الكتاب الأول في المواد ١٤ و ١٥ في حين خصص الفصل الثالث عشر للتأديب، واختصاص مجلس شورى الدولة بنظر طعون الموظفين منصوص عليه في المادة ٦١ من

١ - الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٦٠.

٢ - الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٧١-٢٧٢.

٣ - المادة ٤٤ من نظام الخدمة المدنية الأردني.

٤ - عدل عليا: ١٩٧٧/٣/٢٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٧، ص ١٣٢. وعدل عليا: ١٩٩٤/١١/١٩، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٥، ص ٣٢٣٤.

٥ - عدل عليا: ١٩٨٣/٨/١٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٣، ص ١١٩٣.

مرسوم مجلس شورى الدولة في بنديها الخامس والسابع. وتشمل المنازعات الدعاوي التي يرفعها الموظفون في مواجهة الدولة ضد القرارات المتصلة بهم، كقرارات التعيين والترقية والتأديب، يضاف إليها الدعاوي التي ترجع بها الإدارة على موظفيها في حالة ارتكابها لأخطاء كانت سبباً للحكم عليها بالتعويض لمن أضرير نتيجة خطأ الإدارة. ويلاحظ أن اختصاص مجلس شورى الدولة يشمل منازعات الموظفين بالمرافق العامة الإدارية بالإضافة إلى تلك المتصلة بموظفي الإدارة في المرافق العامة الاقتصادية، مترسماً في ذلك خطى مجلس الإدارة الفرنسي^١. إلا أن الجميع مجمع في الوقت ذاته كذلك على أن هذه السلطة التقديرية لا يجب أن تباشر خارج إطار القانون. بمعنى أن الإدارة حينما تباشر اختصاصاتها التقديرية- إيجابية كانت أم سلبية- فإنه يجب عليها أن تلتزم في هذا الشأن حدود النظام القانوني المقرر في المجتمع، لما في ذلك من كفالة وضمانة لحماية وحقوق الأفراد وحررياتهم، ولما في ذلك أيضاً من إقرار بأن الدولة التي بها تلك الإدارة دولة قانونية يسودها مبدأ المشروعية. إذ مهما قيل في ضرورة السلطة التقديرية للإدارة، ومهما قيل في تبريرها... فإن هذه السلطة لا يمكن أن تظهر في نظام لا يأخذ بنظام الدولة القانونية ومبدأ سيادة القانون، فحيث لا تكون الدولة قانونية وحيث لا يكون للقانون من سيادة، فلا معنى للتكلم عن السلطة التقديرية للإدارة، ذلك لأن سلطتها ستكون عندئذ سلطة تحكمية لا تقديرية^٢.

هناك إذاً ارتباط وتلازم بين أن يكون للإدارة سلطة تقديرية، وبين أن تكون الدولة التي تباشر فيها الإدارة هذه السلطة دولة قانونية. ولكن كيف نضمن خضوع الإدارة للقانون في هذه الدولة القانونية؟ أو بمعنى آخر كيف يمكن حثّ الإدارة وإجبارها على ضرورة الالتزام- حينما تباشر اختصاصاتها التقديرية- بدائرة النظام القانوني وحدوده المقررة في المجتمع؟ يجمع الفقه في الواقع على أن الرقابة الإدارية أو الذاتية، والرقابة السياسية، سواء أكانت رقابة برلمانية أم رقابة رأي عام، وإن كانت تلعب دوراً هاماً في هذا الصدد، إلا أن الرقابة القضائية تُعدّ من أنجح وأفضل السبل لذلك؛ لما تكفله للأفراد من ضمانات وامتيازات، تفتقر إليها كافة صور الرقابة

١ - الدكتور حسين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٩، ص ٢١٦.

٢ - الدكتور ثروت بدوي، الدولة القانونية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الثالثة، ١٩٥٩ ص ٢٨، والدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التنفيذية للإدارة والرقابة القضائية، دكتوراه، دار النهضة العربية ١٩٧١ ص ١، كما ورد: الدكتور رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، مرجع سابق، ص ٥.

الأخرى. فالرقابة القضائية كما تقول المحكمة الدستورية العليا "هي المظهر العملي الفعال لحماية الشرعية فهي التي تكفل تقييد السلطات العامة بقواعد القانون، كما تكفل رد هذه السلطات إلى حدود المشروعية إن هي تجاوزت تلك الحدود"^١.

إن السلطة التأديبية تقوم بدور رئيس في النظم الوظيفية؛ فهي تتولى تحديد الجرائم التأديبية التي يرتكبها الموظف العام وتكييفها، وتوقع عليه الجزاء المناسب، من بين الجزاءات التي وردت في القوانين والأنظمة؛ بغية محاسبته عن الأخطاء المنسوبة إليه، والثابتة بحقه. ونظراً لخطورة فرض هذه العقوبات على الموظف، وما يمكن أن يترتب عليها من آثار، قد تصل إلى حد إنهاء علاقة الموظف بالإدارة، فقد حرصت النظم الديمقراطية على توفير الضمانات للموظفين، التي تحد من غلو السلطة التأديبية، وتكبح جماح التسلط على الموظفين؛ بوضع النصوص القانونية واللوائح التي تتضمن عادة مجموعة من الضمانات التي تملئها المبادئ القانونية العامة، والتي يجب تأمينها للموظف، قبل توقيع أي جزاء تأديبي بحقه^٢.

والأبعاد الإجرائية لعملية التأديب متشابكة، وتتطلب عدداً من المراحل، من أبرزها التحقيق التأديبي الهادف إلى معرفة الحقيقة أولاً، قبل الشروع في الإجراءات اللاحقة. ويحمل

١ - المحكمة الدستورية العليا الآن، الحكم الصادر بتاريخ ١٩٧٦/٤/٣، الدعوى رقم ١٣ لسنة ٥ ق دستورية، المجموعة الأولى - القسم الأول، ص ٤٤٢.

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الجهة القضائية التي تبشر مثل هذه الرقابة إنما تختلف باختلاف النظام القضائي في الدولة وعمّا إذا كان يقوم على أساس وحدة القضاء أمام على أساس ازدواجيته. ففي الحالة الأولى، أي حالة وحدة القضاء وهي التي تتسم بها - بصفة عامة - الدول الأنجلو سكسونية كإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية، تبشر المحاكم العادية الرقابة على وحدات الإدارة العامة، ولهذا تخضع هذه الوحدات - شأنها شأن الأفراد أو الهيئات الأخرى - لذات القواعد القانونية فيما يتعلق بهذه الرقابة؛ أما في حالة الدول التي تأخذ بمبدأ ازدواجية القضاء، أي الدول التي يوجد بها القضاء إداري بجانب القضاء العادي، فإن الذي يباشر الرقابة على الهيئات الإدارية هو القضاء الإداري، وهو قضاء متخصص في مجال الإدارة، ومن ثم لا تخضع وحدات الإدارة لذات القواعد التي يخضع لها الفرد أو الهيئات الأخرى في هذا الخصوص، وإنما تنفرد بقانون خاص يسمى القانون الإداري.

ولما كان البحث الذي نحن بصدده يتعلق فقط هذه الرقابة في قضاء كل من مجلس الدولة في فرنسا، ومجلس الدولة في مصر، وهما من الدول التي تأخذ بمبدأ ازدواجية القضاء، لذا فإننا لن نتطرق بالحديث إلى الرقابة القضائية في النظم الأنجلو سكسونية إلا إذا لزم الأمر.

أنظر مؤلف "الرقابة على أداء الجهاز الإداري دراسة عملية في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، كما ورد: الدكتور رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، مرجع سابق، ص ٥-٦.

٢ - الدكتور ارشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دار النصر للطباعة الإسلامية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٥٢٨.

ذلك أوجه تشابه وأوجه اختلاف بين التحقيق التأديبي والتحقيق الجنائي، لاختلاف النظامين في كل حالة، رغم أن غايتهما واحدة، وتتمثل في الوصول إلى الحقيقة، وتطبيق شريعة العقاب، وذلك بجمع أدلة الإثبات وما يليها من إجراءات.

ويعود الفضل إلى مجلس الدولة الفرنسي في تقرير مبادئ قانونية عامة في أحكامه العديدة التي ابتدأ في استنباطها منذ نشأته. ولكنه لم ينص على هذه المبادئ صراحة باعتبارها مصدراً من مصادر المشروعية في أحكامه الأولى، وإن كان يمكن استنتاج ذلك من هذا القضاء. ويُقصد بالمبادئ القانونية العامة تلك المبادئ التي لا تجد مصدرها في النصوص القانونية المدونة، وإنما هي تلك المبادئ التي يعمل القضاء على كشفها وإعلان إلزاميتها، بحيث يتعين على الإدارة احترامها، وعدم الخروج عليها. فإذا ما عملت الإدارة على مخالفة تلك المبادئ كان عملها هذا انتهاكاً لمبدأ المشروعية، وعُدّ تصرفها غير مشروع، وحق للقاضي الإداري إلغاء القرار الإداري المخالف للمبدأ القانوني العام. وعلى ذلك يتضح أن القضاء هو الذي يعلن هذه المبادئ في أحكامه المختلفة، ويقرر ما لها من قوة إلزامية، شأنها في تلك شأن القواعد القانونية الأخرى، التي يتعين على الإدارة احترامها والتزامها والسير على مقتضاها، الأمر الذي يدعو إلى القول بأن مصدر هذه المبادئ الملزمة لا يكمن في نص مكتوب مدون، بل إن القضاء هو الذي يعمل على استنباطها والكشف عنها وإعلانها^١. واستناداً إلى ما سبق، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول : مجلس شورى الدولة اللبناني

وللتعرف على المبادئ القانونية العامة في قضاء مجلس شورى الدولة اللبناني، فقد عمل هذا المجلس في أحكامه على تقرير الكثير من المبادئ القانونية العامة، مترسماً في ذلك اتجاهات مجلس الدولة الفرنسي. حتى أنه لم يتردد في تقرير اصطلاح المبادئ القانونية العامة في أحكامه العديدة، باعتبارها قاعدة من القواعد القانونية الملزمة التي يتعين على الإدارة احترامها^٢. وأكد المجلس ضرورة المساواة بين الأفراد أمام القانون، إذا ما اتحدت ظروفهم، حيث أكد أن "مبدأ المساواة واحترام القانون وتطبيقه بالسواء على جميع المواطنين، ولا يجوز مطلقاً تعميم الانتقاض من أحكامه فيما لو ثبت حصول هذا الانتقاض"^٣.

١ - الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٥٨.

٢ - الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٦٥.

٣ - قرار ٧٦٥ تاريخ ٢٢/٤/١٩٦٣ رقم الدعوى ٣٩٨ - ٥٩. المجموعة الإدارية. السنة السابعة ص ٢٧٤، كما ورد:

الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٦٨-٦٩.

هذا مع ملاحظة أن مجلس شورى الدولة اللبناني قد قرر مبدأ المساواة في المعاملة باعتباره "من مبادئ القانون العامة" وهو ما أعلنه صراحة بأن "مبدأ المساواة وهو من مبادئ القانون العامة، يوجب معاملة المعني كما عومل رفاقه"^١.

كما أنه أكد ضرورة احترام حق الدفاع^٢، وأن "مبدأ المساواة هو من مبادئ القانون العامة"، وإنه "عملاً بالمبادئ القانونية العامة، ليس للأعمال الإدارية من مفعول رجعي، وأن مخالفة هذه المبادئ تعرض العمل الإداري للإبطال"^٣.

وجعل مجلس الشورى اللبناني للنظرية نفس حدودها التي تقررت لها في فرنسا فقرر أن المبادئ العامة للقانون يمكن أن تستبعد بنص صريح في القانون، وأن هذه المبادئ العامة- إذا وجدت- تحكم قرارات الإدارة كلها الفردية واللائحية (التنظيمية) على السواء. ويتضح ذلك بجلاء من قرار للمجلس قال فيه: "أنه من الثابت فقهاً واجتهاداً (قضاء) أن المراسيم (اللوائح) والقرارات الإدارية (القرارات الفردية) لا يمكن أن تتعارض مع مبدأ عدم الرجعية إلا إذ أتت تطبيقاً لقانون صريح ينص على جواز الرجعية. ومخالفة هذا المبدأ يشكل تجاوزاً لحد السلطة لأنه يخرق مبدأ من مبادئ القانون العامة التي أنزلها الاجتهاد (القضاء) منزلة القانون"^٤.

كما قرر مجلس شورى الدولة اللبناني ضرورة كفالة حقوق الأفراد في التقاضي، باعتبار ذلك من المبادئ القانونية العامة الملزمة، وأن القول بعدم اختصاص القضاء بالنظر في بعض الأعمال يكون من شأنه حرمان الأفراد "من حق طبيعي أصيل ملتصق بالطبيعة الإنسانية وهو حق توافر العدالة للجميع وحق التظلم، وهو حق قائم ومتسلط، يعلو على كل ما هو مكتوب وغير مكتوب، باعتباره أساس كل نظام، وسند كل حكم، وعماد رضى الرعية بالحاكمين... وحيث أن

١ - قرار ١٠٧٦ تاريخ ١٩٦٢/١٢/٣ رقم الدعوى ٢٣٢٣ - ٨٥. المجموعة الإدارية. السنة السابعة ص ٢٨٩، كما ورد: الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٦٩.

٢ - قرار ٦٣/١٢/١٧ المجموعة الإدارية السنة الثامن ص ٨١.

٣ - قرار ٦٢/١٢/٣ المجموعة الإدارية السنة السابعة ص ٢٨٩، كما ورد: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٤.

٤ - قرار ١٩٦٤/٧/١٦ المجموعة الإدارية السنة الثامنة ص ٢٢٤، كما ورد: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري-ذاتية القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٤.

القول بعكس هذا الوضع يجعل العمل بلا مرجع قضائي، ويكسر نتائجه إلى ما لا نهاية له... وهذا ما يتعارض مع المبادئ القانونية العامة والحقوق الطبيعية للإنسان".^١

وتطبيقاً لذلك كله، يرى بعض الاجتهاد أن لمجلس الشورى اللبناني حق أن يقوم ببحث القرارات الإدارية الفردية الخاصة بإنهاء خدمة القضاة، وباقي الموظفين، الصادرة بالتطبيق لهذين القانونين. وذلك استناداً على قضائه بالنسبة لمبدأ ضرورة كفالة حق التقاضي والتنظم للأفراد. فإذا ما استبان لمجلس الشورى عدم مشروعية هذه القرارات الفردية، بأن يكون قد لحقها أحد العيوب التي تصيب القرار الإداري، فتجعله غير مشروع حق له إلغاء مثل هذه القرارات، أو التعويض عنها، دون النظر إلى القانونين السابقين، إذ يتعين هنا تطبيق المبدأ القانوني العام وحده، المتعلق بضرورة كفالة حق التقاضي للأفراد، نظراً لعلو قوته القانونية على هذين القانونين.^٢

ويُضَحَّ بجلاء، أن أنظمة الخدمة المدنية تحرص على تأثيم بعض الأفعال تأديبياً. وتنص الفقرة (و) من المادة ٤٤ من نظام الخدمة المدنية الأردني "استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو قبول هدايا أو إكراميات أو منحة، من أي شخص له علاقة أو ارتباط مالي بدائرته، أو له مصلحة معها". ولا يُعدّ استغلالاً للوظيفة شراء أحد الموظفين لحاجات معينة من أحد المراجعين إذا تبين أنه اشتراها بالسعر الراجح في السوق.^٣

ويتعين على الموظف العام الامتناع عن استغلال وظيفته لتحقيق نفع شخصي "قد أسند إليه تهمة استغلال وظيفته من إحدى معاملات مؤسسة عالية، وذلك بأنه استوفى رسوماً عن هبوط الطائرة الصينية رقم (C.A ٩٣١) بتاريخ ١٩٨٢/٢/٢٧، وذلك بالدولارات بسعر ٣٠ قرشاً للدولار وبيعه بـ ٣٤,٧ قرشاً للدولار الواحد وحصوله على مبلغ ٢٨٠,٥٦٠ ديناراً فرق عملة أثناء قيامه بوظيفته، بينما كان يتوجب عليه تسليم الدولارات لمؤسسة عالية وفق الأصول المتبعة، مما أضع على المؤسسة المذكورة فرق قيمة الدولارات".^٤

^١ - قرار رقم ٧٠ تاريخ ١٩٦٣/٤/٩ رقم الدعوى ٧٧٣-٥٦. المجموعة الإدارية. السنة السابعة ص ٢٦٧. هذا ولقد سبقت الإشارة إلى هذا الحكم، كما ورد: الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٨١-٨٢.

^٢ - الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٨٣-٨٤.

^٣ - عدل عليا: ١٩٦٦/٣/١٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٦، ص ٤٤٠. كما ورد: الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٧٠-٢٧١.

^٤ - عدل عليا: ١٩٨٣/١/١٢، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٣، ص ١٨٩. كما ورد: الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٧١.

كما يتعين على الموظفين الإداريين احترام رؤسائهم الإداريين. وبذا يتوجب على كل موظف أن يتصرف بأدب وكياسة في صلاته برؤسائه ومرؤوسيه وزملائه، وفي تعامله مع الموظفين وأن يحافظ في جميع الأوقات على شرف الوظيفة وحسن سمعتها^١. ولم تتردد محكمة العدل العليا في الإقرار بمشروعية العقوبات التأديبية الموقعة بحق الموظفين المخالفين لهذا الواجب الوظيفي. فقد نصت "تبيين لنا من وقائع هذا الدعوى أنه أسند إلى المستدعي تهمة نعت رئيسه... بكلمات نابية في أثناء الوظيفة"^٢. وقضت في حكم آخر "بالرجوع للشكوى المقدمة ضد المستدعي" نجد أنها تتضمن إسناد تهمة معينة إليه، وهي الاعتداء المادي بالضرب، والاعتداء المعنوي بالقول، وهذه التهم تعتبر تهماً معينة، يُستطاع النظر فيها ومحاكمة المستدعي عليها أمام المجلس التأديبي؛ لأنها تشكل مخالفة لواجبات الموظف وسلوكه بالمعنى المنصوص عليه في الفقرتين (ي، ك) من المادة ٨١، اللتين توجبان على الموظف تجنب الوقوع في أي مخالفة أو خرق القوانين والأنظمة المعمول بها، والتصرف بأدب وكياسة في صلاته برؤسائه"^٣.

المطلب الثاني : محكمة العدل العليا الأردنية

فيما يخصّ أخطاء الموظفين أثناء ممارستهم لأعمال ووظائفهم، والتي تُنسب إليهم فيما يتعلق بالمسؤولية عنها، ففي المملكة الأردنية الهاشمية، لم يكن قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم "٢٦" لسنة ١٩٥٢، ومن بعده قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم "١١" لسنة ١٩٨٩ يفتحان باب الطعن للموظفين في جميع القرارات الصادرة بحقهم بصورة مطلقة، بل إن هذا الحق كان محصوراً في نوع معين من هذه القرارات أو الإجراءات. لذلك، جاء قضاء محكمة العدل العليا في ظل هذين القانونين منسجماً مع النصوص القانونية بهذا الشأن. ففي حكم لها صدر بتاريخ ١٩٨٥/٨/٣ قضت هذه المحكمة بما يلي: "إن الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية قد نصت على الطعون التي يحق للموظفين العامين أن يتقدموا بها إلى محكمة العدل العليا حصراً، وهي الطعون الخاصة بمرتبات التقاعد، والطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتعيين بالوظائف العامة أو بمنح الزيادات السنوية، أو التي تتعلق بإلغاء

١ - الفقرة ب من المادة ٤٣ من نظام الخدمة المدنية الأردني.

٢ - عدل عليا: ١٤/٧/١٩٨٢، مجلة نقابة المحامين، ص ١٣٤٥.

٣ - عدل عليا: ١٥/٧/١٩٧٢، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٢، ص ٩٥٣. كما ورد: الدكتور علي خطار شطناوي،

دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٧١.

القرارات النهائية للسلطات التأديبية، والقرارات الإدارية النهائية الصادرة بفصلهم من غير الطريق القانوني، وليس من بينها حجب العالوة". وبعد ذلك صدر قانون محكمة العدل العليا "١٢" لسنة ١٩٩٢ فأناط بها صلاحية النظر في كافة طعون الوظيفة العامة إلغاء وتعويضاً باستثناء الإجراء المتعلق بالوكالة^١.

واستناداً إلى ذلك، أصبحت محكمة العدل العليا تمارس نوعين من الاختصاصات بالنسبة لطعون الموظفين هما: ولاية الإلغاء التي تتعلق بإلغاء القرارات والإجراءات الإدارية التي تمس حياتهم الوظيفية وإحالتهم على التقاعد، وولاية التعويض التي تتعلق بالنظر في طلبات التعويض التي تترتب على هذه القرارات والإجراءات^٢.

وأخيراً، بقي أن نُشير إلى أن المبادئ العامة لحقوق الدفاع لا تكفي وحدها، وبتحذ ذاتها، لصياغة مواد قانونية، تحدد بدقة معقولة حقوق الدفاع المقررة للموظف العام. ولذلك، يحاول هذا المطلب استعراض الأسس القانونية الفقهية في هذا المجال، ويبرز هذا المطلب، أيضاً، العلاقات القانونية الشائكة بين الموظف العام، إنساناً، وبين الموظف العام مشروطاً بعمل حكومي معين. ويستعرض هذا المبحث المرجعيات الدستورية، والقانونية التي يمكن للموظف العام الاستناد إليها في الدفاع عن حقوقه. كما أن تنفيذ القرارات الإدارية يكتسب أهمية واضحة في هذا المجال. ويتم تنفيذ قرارات الإدارة بعدة طرق منها^٣:

١. التنفيذ بواسطة القضاء: وهذا هو الأصل في تنفيذ الإدارة لقراراتها في حال رفض الأفراد تنفيذ قرارات الإدارة اختيارياً حيث تلجأ الإدارة إلى القضاء لإجبار الأفراد على تنفيذها، ويكون هذا العمل بإقامة إحدى دعويين.

أ. الدعوى الجنائية.

ب. الدعوى المدنية.

وإن القرار المخالف للقانون وغير المشروع، لا يمكن أن ينشئ حقاً؛ لأنه إذا وقع باطلاً أو كان قابلاً للإبطال وحُكم ببطلانه، فإنه في كلتا الحالتين لا يمكن أن يُسَلَّم من الناحية القانونية بأنه ينشئ حقاً^٤.

١ - الدكتور عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري-دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، ب.د.ن، ٢٠٠١، ص ١١٤.

٢ - الدكتور عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري-دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١١٥.

٣ - الدكتور خالد سمارة الزعي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة فرنس ومصر ولبنان والأردن، مرجع سابق، ص ٢١٨ - ٢٢١.

وتنتهي القرارات الإدارية نهاية طبيعية، لأنها وحصانتها ليستا مطلقين، وهذا لا يتنافى مع طبيعة الحياة ومقتضياتها في حق الإدارة، حيث إن التحصين للقرار يكون بالقدر الذي تتطلبه ضرورات الحياة العملية، وعلى هذا الأساس فإن القرارات الإدارية الفردية السليمة يجب كقاعدة عامة أن تظل سارية المفعول حتى تنتهي نهاية طبيعية، على اعتبار أن الأفراد لهم الحق في أن يحققوا قدرًا معقولاً من الاستقرار بالنسبة لمرتبهم الشخصية التي يكتسبونها وفقاً لأوضاع قانونية سليمة^٢.

من الناحية القانونية، تُعتبر الإدارة ملزمة بالاستجابة لقرار القاضي الذي اكتسب قوة الشيء المحكوم فيه، أما إذا أبدت الإدارة سوء نية في الانصياع لإرادة القاضي، وإذا قدرت أن ذلك سيكون معقداً، فإن هذا الموقف سيؤدي إلى شلّ فاعلية القرار القضائي الذي يصدر ضد فرد من أفراد المجتمع لا يتعرض تنفيذه لأي صعوبة؛ وذلك بسبب إمكانية استخدام وسائل الإكراه المالية والمعنوية كافة ضد المحكوم عليه، ولكن عندما يتعلق القرار القضائي بالإدارة، فإن تنفيذه يواجه صعوبات كثيرة، وقد يجد القضاة أنفسهم مجردين من وسائل الإكراه تجاهها^٣.

إن الصعوبات التي تعترض تنفيذ القرار القضائي لا تتجسد فقط في القصد السيئ للإدارة، بل قد تتمثل في وجود عقبات حقيقية في طريق تنفيذ مثل هذه القرارات، ذلك أن القاضي يفصل دائماً في الخلافات بعد فوات الوقت. وتشغل الرقابة القضائية للوظيفة العامة مكانة مختلفة تبعاً لاختلاف الأنظمة المطبقة في بلاد عالمنا المعاصر. ففي بعض البلاد توجد رقابة قضائية بشكل فعلي على الوظيفة العامة، كما هو الحال بالنسبة لألمانيا وفرنسا، بينما لا تجد الرقابة القضائية للوظيفة العامة في البلاد الاشتراكية تطبيقاً فعلياً؛ نظراً لعدم وجود قضاء إداري يمكن الموظفين مراجعته في حالة وقوع خلافات مع الإدارة العامة. هذا، في حين أنه في انكلترا، يحق للموظف من الناحية القانونية أن يرفع الخلاف للقاضي العادي، ولكن من الناحية العملية لا تجد الرقابة القضائية للوظيفة العامة تطبيقاً واسعاً، لأن الموظف الإنكليزي يعتبر الوظيفة العامة

١ - الدكتور خالد سمارة الزعي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة فرنس ومصر ولبنان والأردن، مرجع سابق، ص ٢٢٧.

٢ - الدكتور خالد سمارة الزعي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة فرنس ومصر ولبنان والأردن، مرجع سابق، ص ٢٣٩. وانظر أيضاً: طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥.

٣ - الدكتور عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مرجع سابق، ص ٢٤٤.

نزيهة وعادلة، وهو يحاول حل خلافاته معها عن طريق المناقشات المباشرة، أو عن طريق لجنة الخدمة المدنية، كما أنه يعرف أن القاضي العادي لن يجرؤ على اتخاذ مواقف حاسمة تجاه الإدارة العامة^١.

^١ - الدكتور عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مرجع سابق، ص ٢٤٤-٢٤٦. وانظر أيضاً: محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة السابعة، القاهرة، ١٩٧٩، وانظر أيضاً: محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، منشورات الجامعة الأردنية، عمان-الأردن، ١٩٨٧.

الفصل الثالث : حقوق الدفاع المقررة فقهاً وقضاءً

يتناول هذا الفصل حقوق الدفاع المقررة للموظف المحال للتأديب في بُعد ملموس قضائياً، وما يستتبع ذلك من إجراءات وأطر تنفيذية، في محور مركزي هو التشريعات الأردنية الخاصة بهذه المسائل، في واقعها الراهن، مثلما التعديلات المقترحة للارتقاء بحقوق الدفاع المقررة للموظف العام المحال للتأديب.

وربما كان جلياً أن تناول حقوق الدفاع مسألة تحتمل العديد من أبواب الاجتهاد من المنظورين: الفقهي والعملي التنفيذي، بحكم تعدد المدارس الفقهية القانونية، واجتهاداتها في هذا المقام، وبحكم التنوع الكبير في الشروط السياسية والنظم التشريعية والقضائية والرقابية التي تستند في الغالب إليها. ولعل من الغني عن التأكيد أن ما من تطابق بين دولتين في هذه الأطر، رغم أن المصادر تتشابه إلى هذا الحد أو ذاك سواء أعلق الأمر بالنظام التشريعي والقانوني الفرنسي أم الأنجلو- سكسوني أو غيرهما. ولكن المستويات التفصيلية والإجرائية جعلت من الصعوبة بمكان التحدث عن نموذج سائد يمكن اعتماده كمرجعية مطلقة في المعالجات الفقهية القانونية في ميادينها النظرية والعملية التنفيذية.

يختلف تكوين الجهاز الإداري في الدولة وتشكيله بحسب النظام السياسي السائد فيها. ومع ذلك، فالغالب أن توجد على قمة هذا الجهاز هيئات تكون مهمتها رسم السياسة العامة، من الناحية الإدارية، ووضع الإستراتيجية اللازمة لتحويل هذه السياسة إلى قرارات وتصرفات، من شأنها تحقيق أهداف تلك السياسة وغاياتها، وتطويرها بما يتلاءم مع ظروف المستقبل المتغيرة^١. يذهب غالبية الفقه الإداري في مصر وفرنسا إلى تحديد مدلول القانون الإداري بصورة ضيقة، بحيث يقتصر على تلك القواعد القانونية "الاستثنائية" أي التي تتميز عن قواعد الشريعة العامة- القانون المدني والتجاري- وتستقل عنها. أما مدلول "قانون الإدارة العامة"، فهو أكثر اتساعاً، حيث يشمل كافة القواعد المتصلة بتنظيم الإدارة العامة، علاوة على تلك التي تحكم العمل الإداري ونشاط السلطة الإدارية، وهي قواعد لا تمثل وحدة قانونية فنية واحدة، إذ ينتمي بعضها إلى قواعد الشريعة العامة، في حين يتميز البعض الآخر بخصائص فنية لا تتوافر في تلك الشريعة^٢.

^١ - راجع في ذلك مؤلف الدكتور سامي جمال الدين: التنظيم الإداري للوظيفة العامة - ١٩٨٩ - ص ١٣ وما بعدها،

كما ورد: الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٩.

^٢ - الدكتور سامي جمال الدين، المرجع السابق.

واتجه جانب من الفقه إلى إنكار وجود قانون إداري في الدول التي لا يتحقق فيها المدلول الضيق أو الفني لهذا الاصطلاح، وانتهى هذا الاتجاه إلى تقسيم الدول من حيث نظامها القانوني إلى دول "ذات نظام إداري" ودول "غير ذات نظام إداري"، بحيث يلزم ليتحقق الوصف الأول في دولة ما أن يوجد بها قضاءان: الأول، عادي، والآخر إداري، كما يوجد بها قانونان: قانون عادي، وقانون إداري، وهو ما يعني وجود نظام مزدوج للقانون والقضاء. أما في الدول غير ذات النظام الإداري، فإنه يسودها وحدة القانون، وكذلك وحدة القضاء. ولتحديد طبيعة النظام في الدولة، يتعين دراسة النظام التشريعي والقضائي القائم في هذه الدولة. فإذا تبين أن القضاء فيها، أو المشرّع، لم ينشئ نظرية قانونية عامة، أو مبادئ قانونية عامة، لقانون يحكم السلطة الإدارية فيها، بحيث تختلف هذه النظرية وتلك عن نظريتها في القانون المدني وغيره من فروع القانون الخاص، فإنه لا يجوز القول بوجود قانون إداري في تلك الدول، حتى ولو تبين وجود بعض القواعد والأحكام القانونية الاستثنائية التي تحكم السلطة الإدارية بصدد موضوعات محددة، في ظل القانون الموحد، الذي يسري على كافة الأنشطة في الدولة. وعليه، فإن النظام القانوني الموحد يعني أن كافة العلاقات والروابط القانونية في الدولة تخضع لأحكام وقواعد قانونية واحدة كأصل عام، وقد ترد عليه بعض الاستثناءات التي تتعلق بمسائل تخص السلطة الإدارية في الدولة، فتحكمها قواعد أو مبادئ مختلفة، ولكن دون أن تمس هذه الاستثناءات بالأصل العام، وهو خضوع تلك السلطة الإدارية للقوانين ذاتها التي يخضع لها الأفراد في الدولة^١.

وعليه، سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: يتعلق بالأنظمة التأديبية النافذة بحق الموظف المحال للتأديب في الأردن.
والمبحث الثاني: التعديلات المقترحة على حقوق الدفاع المقررة للموظف العام.

^١ - الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢ - ٢٤.

المبحث الأول : الأنظمة التأديبية النافذة بحق الموظف العام المحال للتأديب في الأردن

تاريخياً، جاء إنشاء ديوان الخدمة المدنية (ديوان الموظفين سابقاً) في الأول من نيسان ١٩٥٥ بعد صدور قانون ديوان الموظفين المدنيين رقم (١١) لسنة ١٩٥٥، و باشر مهامه في ٢٠ نيسان كدائرة مركزية مسؤولة عن تنظيم شؤون الموظفين في الدولة، لضمان رفع كفاءتهم وتحسين مستوى أدائهم لواجباتهم. ونظام الخدمة المدنية المطبق حالياً هو النظام رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧، الصادر بمقتضى المادة (١٢٠) من الدستور.

وديوان الخدمة المدنية دائرة مستقلة تعنى بشؤون الخدمة المدنية، ويتولى إدارتها رئيس يرتبط برئيس الوزراء. ويعمل برنامج تطوير القطاع العام - سياسات الموارد البشرية، بالتعاون مع ديوان الخدمة المدنية) على آليات جديدة للتطور الوظيفي؛ بما يضمن النمو الوظيفي بناء على الجدارة والاستحقاق ورفع مستوى الأداء وزيادة الإنتاجية وتمكين الموظفين من تولى مهام ومسؤوليات أكبر في المستقبل^١.

وحتى يتم تحسين الخدمة المدنية، يجب وضع التدابير المؤسسية والقانونية اللازمة لتوفير متطلبات سياسات الموارد البشرية الفعالة، والإدارة التشغيلية، والإشراف المستقبلي، فوضع نظام جديد للخدمة المدنية لتحديد الإطار القانوني لسياسات الموارد البشرية المنقحة، وإنشاء وحدة خاصة بسياسات الموارد البشرية، مع إعطائها الصلاحيات القانونية وتوافر الكادر المناسب لها؛ لقيادة عملية تحديث إدارة الموارد البشرية وتطويرها، ضمن القطاع العام، وتقوم بالعمل على نقل صلاحيات ومسؤوليات إدارة الموارد البشرية إلى الوزارات والمؤسسات بشكل تدريجي، وإنشاء هيئة مستقلة للإشراف على تطبيق نهج التوظيف والترقية في مختلف مؤسسات القطاع العام ودوائره، بناءً على الجدارة والاستحقاق.

أما تنفيذ سياسات القطاع العام وإجراءاته الحديثة لإدارة الموارد البشرية، فتستدعي تطبيق إجراءات متطورة لإدارة الموارد البشرية المتقدمة، بشكل تدريجي، بالتعاون مع الوزارات والمؤسسات الحكومية، ومن أجل تحسين القدرات الإدارية في القطاع العام، يجري العمل على تحويل المعهد الوطني للتدريب إلى مقدّم خدمات تدريبية، وبرامج تطويرية عالية النوعية، وموجهة إلى القيادات العليا والمتوسطة في القطاع العام، ومن أجل التدريب والتطوير

^١ ديوان الخدمة المدنية في الأردن.

متاح: <http://www.csb.gov.jo>

اللازمين لأعلى القيادات في القطاع العام، كما تقوم بتعزيز قدرات إدارة الموارد البشرية في الوزارات والمؤسسات الحكومية^١.

ويستطيع الباحث تأكيد أن الاتجاهات التشريعية، والفقهية، والقضائية، تُجمع على أن المبادئ التي تحكم تأديب العاملين تعمل على التوفيق بين اعتبارين، كلاهما جدير بالرعاية: توفير أكبر قدر من الضمان والرعاية بالنسبة للموظف، وفي الوقت ذاته، تحقيق فاعلية العمل الإداري، سواء أفي مرحلة التحقيق، أم في مرحلة المحاكمة^٢.

حيث يُلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي لم ينتهج سياسة موحدة تجاه مختلف القيود التي حد بها من سلطة الإدارة التقديرية، فقد غير بينها تبعاً لمدى أهمية المجالات التي تباشر فيها هذه السلطة، ومدى الحرية الواجب تركها للإدارة في تلك المجالات، إذ بينما جعل من القيد الأول (رقابة الوجود المادي للوقائع التي تدعيها الإدارة في حالة عدم النص على هذه الوقائع) مبدئاً عاماً يطبق في جميع الحالات، فقد جعل من القيد الثاني (رقابة التكيف القانوني للوقائع السابقة) أصلاً ترد عليه استثناءات، وأخيراً اعتبر القيد الثالث (رقابة التناسب أو الملاءمة) استثناءً من أصل عام، يتمثل في عدم رقابة هذا التناسب أو تلك الملاءمة. ومع ذلك، ورغم هذه القيود التي أقامها مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية، إلا أنها لم تكن في الواقع قيوداً كافية لكبح جماح الإدارة، أو كافية بدرجة تتحقق معها حماية حقيقية وفعالة لحقوق الأفراد وحررياتهم، إذ كانت- رغم تعددها- تترك حالات كثيرة وهامة لمطلق حرية تقدير الإدارة، تباشرها دون أي رقابة عليها من جانب القضاء. إضافة إلى ذلك فإن القيود السابقة وإن كانت تتلاءم مع المنازعات التي تثور في المجالات التقليدية للإدارة، كالمنازعات التي تثور في المجالات الحديثة، كالمجالات الاقتصادية- الاجتماعية- البيئية- العمرانية... الخ، على أساس أن هذه المجالات إنما تتسم بالمرونة والحركية، أي تتسم بسرعة التغيير والتبديل، بل وتتمتع الإدارة حيالها بحرية أوسع وسلطة أكبر في التقدير والتقييم، الأمر الذي قد يؤدي إلى اتساع كبير حجم المخاطر والتهديدات التي تحيط بحقوق الأفراد وحررياتهم^٣.

أمام ذلك، ولمواجهة هذا الوضع، فقد خطا مجلس الدولة الفرنسي في الأونة الأخيرة، وعلى وجه التحديد، منذ عام ١٩٦١، خطوات هامة وجادة في هذا المجال، وهي خطوات لم يكن الفقه الإداري متوقفاً إياها، أو مبادراً بمحتواها... خطوات تشكل في حقيقتها ثورة في مجال

١- انظر: الأجنحة الوطنية الأردنية، إدارة تنمية القطاع العام، "إصلاح القطاع العام: الأسباب الداعية للتغيير"، شباط/فبراير ٢٠٠٥. وكذلك: الأجنحة الوطنية، الإدارة العامة لتطوير القطاع العام، ٢٠٠٥.

٢- الدكتور إرشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، مرجع سابق، ص ٥٢٩.

٣- الدكتور رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، مرجع سابق، ص ٩-١٠.

القضاء الإداري على سلطة الإدارة التقديرية، ثورة لا للقضاء على هذه السلطة، أو لتجريد الإدارة من حق مباشرتها، أو لتقييد مجالات أعمالها، وإنما فقط ثورة لضبط التوازن الذي من أجله مُنحت تلك السلطة للإدارة وإحكامه، أو كما يقول لوبادير: التوازن بين تمكين الإدارة من مباشرة مرافقها بما يحقق صالح المجتمع ويصون النظام العام فيه، وبين حماية حقوق الأفراد وحررياتهم^١.

وانطلاقاً، مما سبق، سنقسم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول: المخالفة بداية الدعوى التأديبية

المطلب الثاني: التحقيق التأديبي وعناصره.

المطلب الثالث: التسبب والطعن والإلغاء.

المطلب الأول : المخالفة بداية الدعوى التأديبية

تُعد المخالفة المسلكية بداية الدعوى التأديبية، إذ تقتضي المسؤولية التأديبية، بدهاءة، ارتكاب الموظف العام فعلاً إيجابياً أو سلبياً، ينطوي على ضرر يلحق بسير المرفق العام الذي ينتمي إليه. فلا شك أن مخالفة الواجبات الوظيفية التي ورد النص عليها صراحة في القانون، تكون مخالفات مسلكية تستحق العقاب التأديبي. ويتعين على الموظف العام، باعتباره مواطناً أولاً، أن يحترم قانون العقوبات التي تجرم بعض الأفعال، وتعتبرها جرائم جنائية^٢.

وتقتضي العدالة التأديبية حُسن تنظيم المحاكمات التأديبية، ودقة تنظيم الإجراءات التأديبية وسيرها، وآية ذلك أن الخطأ ذو طبيعة بشرية، فيرتكب الموظف في أثناء ممارسته لعمله الوظيفي العديد من المخالفات المسلكية، التي تتمثل في أفعال إيجابية، أو سلبية، منافية لواجباته الوظيفية. لهذا، تتمثل المهمة الأساسية في محاولة التوفيق بين السلطة الرئاسية، وبين حماية الموظفين العموميين من التعسف والاستبداد الإداري. ولا شك أن تلك المهمة جسيمة يضطلع بها المُشرِّع والقضاء الإداري في الدولة، ونادراً ما يتوصلان لتحقيقها وإنجازها. فقد حاولت التشريعات الوظيفية، في ميدان التأديب الوظيفي، إيجاد نقطة التوازن الدقيق بين المبدئين السابقين، أي التوفيق بين اعتبارات الضمان التأديبي، واعتبارات الفاعلية الإدارية. لهذا، أحدث

^١ - الدكتور رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، مرجع سابق، ص ١٠.

^٢ - الدكتور علي خنطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٣٦.

المُشرِّع في بعض الدول محاكم تأديبية، أُنيطت بها مهمة إيقاع العقوبات... ولكن إحداثها لم ينفِ وجود السلطة التأديبية الرئاسية، التي تتمثل في الرئيس الإداري الأعلى^١.

وفي الاتجاه نفسه، مرّت التشريعات الأردنية بعددٍ من المراحل والتحوّلات طوال مسيرة البناء السياسي التنفيذي والتشريعي. وهو أمر يبدو طبيعياً، بحكم خصوصيّة المسارات وعمليات البناء في المملكة. وبهذا المعنى، لم تكن التشريعات والأنظمة الأردنية المختلفة الخاصة بالموظف العام وتأديبه في مختلف مراحل عملية التأديب، بما فيها التحقيق والمحاكمة والرقابة القضائية، والضمانات والإجراءات التي تلي صدور القرار التأديبي (التسبيب، والطعن، وما إليهما)، لم تكن بمنأى عن مجمل تلك التحوّلات والتغييرات والتطورات المتعاقبة. وفي هذا السياق، يأتي هذا المبحث ليتناول في وصف عام مسيرة التشريعات الأردنية الخاصّة بالموظف العام، وتأديبه، وبوجه أخصّ تلك النافذة (الراهنّة) منها، والتي تحكم الآن عملية تأديب الموظف العام.

إن موضوع حقوق الموظفين وواجباتهم، يتأثر بشكل أساسي، بالتغيّرات الموجودة بين المفهومين الرئيسيين للوظيفة العامة، ذلك أن نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة، لا يضيف صفات نوعية على موضوع حقوق الموظفين وواجباتهم؛ نظراً لأنها في الأصل لا تختلف عن حقوق العاملين في القطاع الخاص وواجباتهم، أي أن هذه الحقوق والواجبات الخاصة بالموظفين يجري تحديدها ضمن الإطار العام لقانون العمل تحت إشراف المحاكم العادية أو المحاكم العمالية ورقابتها. كما أنها تجد مصدرها، بطريقة أكثر دقة ووضوحاً، في العقد الذي تمّ إبرامه بين المستخدم والمستخدم. إذاً، فالقواعد التي تُطبّق على الفعاليات المهنية المختلفة، تجد لها ميداناً أيضاً في الوظيفة العامة؛ لأن هذه الحقوق والواجبات يجب أن تنجم مبدئياً عن المحادثات التعاقدية التي تدور بين الإدارة المستخدمة، والموظف الذي سيصبح مستخدماً لها. ولكن هذا لا يعني بالضرورة وجود مثل هذه المناقشات الفردية؛ لأن العقود الفردية غالباً ما تطبّق، من الناحية العملية، شروطاً عامة تتعلق بفئة معينة من العمال. ويغلب على هذه العقود صفة عقود الإذعان. أما من الناحية الحقوقية، فإن شروط هذه العقود ونتائجها لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تخضع لتعديلات أو تغييرات تحت تأثير إدارة منفردة، بل لا بد من اتفاق طرفي العقد على ذلك.

^١ - الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

وهذا يشير إلى أن الموظف في نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة يمكنه- من لحظة دخوله في خدمة الإدارة- معرفة حقوقه وواجباته الواردة في العقد، كما أنه لا يمكن تعديلها إلا بموافقة^١. أما في نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة، فإن موضوع حقوق الموظفين وواجباتهم، يبدو من الناحية النظرية مغايراً كلياً لما هو عليه الحال في النظام المفتوح. ففي البدء لا يمكننا القول بأن حقوق عمال الإدارة العامة وواجباتهم هي حقوق وواجبات عمال القطاع الخاص وواجباتهم نفسها؛ لأن الوظيفة العامة المغلقة، خلافاً لجميع الفاعليات المهنية، تشكل نظاماً خاصاً بها، والعاملون فيها يشكلون سلكاً مستقلاً عن باقي المهن. وهكذا، نجد أن هنالك حقوقاً معينة للموظفين، وهي غير معترف بها للعمال العاديين. ولكن، ومن جهة أخرى، يقع على كاهل الموظفين واجبات خاصة، وغالباً ما تكون مرهقة، إذا ما قيست بواجبات العمال العاديين^٢.

المطلب الثاني : التحقيق التأديبي وعناصره

يُعتبر التحقيق التأديبي أول الإجراءات التأديبية الموضوعية، وهو يهدف أساساً إلى كشف الحقيقة، لذلك يلزم تحديد ماهيته والتفرقة بينه وبين التحقيق الجنائي، وبيان المبادئ الأساسية في التحقيق التأديبي، وإجراءات جمع الأدلة ومعرفة السلطة المختصة بإجراء التحقيق، والإلمام بالضمانات المقررة للمتهم تأديبياً في مرحلة التحقيق، والإحاطة بالإجراءات الاحتياطية المتصلة بالتحقيق التأديبي، وأخيراً كيفية التصرف في التحقيق بعد الانتهاء منه^٣.

ويُقصد بالتحقيق في مجال القانون مجموعة الإجراءات التي تباشرها سلطة التحقيق عند وقوع جريمة أو حادث بهدف البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة^٤.

تكمن أهمية التحقيق التأديبي في أنه أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة، فهو يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه. كما أنه وسيلة لجمع أدلة الإثبات، ففي مجال التأديب لا يجوز إقامة الإدانة على مجرد الشبه والشك، وإنما لا بد وأن تقوم على أساس الجرم اليقين، فتوقيع الجزاء في نطاق الوظيفة العامة شأنه شأن الجزاء في الجريمة العامة، لا

١ - الدكتور عبد الله طلبه، الوظيفة العامة في دول علمنا المعاصر، مطابع مؤسسة الوحدة، عمان- الأردن، ١٩٨٠-١٩٨١، ص ٢١٩.

٢ - الدكتور عبد الله طلبه، الوظيفة العامة في دول علمنا المعاصر، مرجع سابق، ص ٢١٩-٢٢٠.

٣ - محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٠٧.

٤ - الدكتور عبد الفتاح مراد، التحقيق الجنائي العملي، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٩، ص ٢٩. والدكتور علي عبد القادر القهوجي والدكتور فتوح عبد الله الشاذلي، مبادئ قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني، الدار الجامعية ١٩٩٢، ص ٣١٥، كما ورد: محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص ١٠٨.

يؤخذ فيه بالظن والاحتمال، بل لا بد من اليقين المستمد في الواقعة ذاتها. ويُضاف إلى ما سبق، أنه مرحلة تحضيرية في الدعوى التأديبية في حالة الإحالة إلى المحاكمة. وأخيراً، فهو يُستخدم على وجه العموم، كأساس لقرار السلطة الرئاسية، باقتراح الجزاء أو توقيعه، أو إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية^١.

وهنا، لا بدّ من التفرقة بين التحقيق التأديبي والتحقيق الجنائي^٢، حتى لا يختلط الأمر، فكل منهما يتم داخل نظام مستقل تماماً عن الآخر، وذلك لاختلاف المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية، لكن هنالك تشابهاً بينهما، إذ يتفق التحقيق التأديبي والتحقيق الجنائي، في الغاية التي يهدف إليها كل منهما، وهي كشف الحقيقة عن علاقة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه، كما أن كلا منهما يستخدم أساساً في تطبيق شريعة العقاب. وتتميز الإجراءات في التحقيق التأديبي والجنائي، بأنها وسيلة لجمع أدلة الإثبات، فالمعينة وسماع الشهود والتفتيش واستجواب المتهم وانتداب الخبراء وكلها مصادر للتنقيب عن الأدلة التي تفيد في إثبات وقوع الجريمة أو المخالفة ونسبتها إلى متهم معين.

وسلطات المحقق التأديبي والجنائي واحدة في استدعاء الشهود وسؤالهم، والإطلاع على ما يراه لازماً من الأوراق وتفتيش الأماكن والأشخاص (مقصورة على أعضاء النيابة الإدارية دون غيرهم)، والاستعانة بالخبرة^٣. وأخذ كل من التحقيقين الإداري والجنائي بمبدأ الكتابة، وتمثل الكتابة في إجراءات التحقيق السند الدال على حصولها، وعدم توافرها يؤدي إلى افتراض عدم مباشرة الإجراء. كما أن كلا منهما لم يكتف بمجرد كتابة إجراءات التحقيق، بل يجب أن تتم الكتابة بواسطة كاتب إلا في حالة الضرورة. ولا يختلف محضر التحقيق التأديبي عن محضر التحقيق الجنائي كثيراً، من حيث افتتاح محضر التحقيق وكيفية، تحريره والبيانات التي يجب أن يشملها مثل التاريخ والديباجة ومضمون المحضر.

وقد سبقت الإشارة إلى أنه يترتب على مخالفة الموظف أو العامل لواجبات الوظيفة، أو الخروج على مقتضياتها، مجازاته تأديبياً (المادة ٧٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة)، لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه (المادة ٧٩ من قانون العاملين المدنيين بالدولة). فالغرض من التحقيق التأديبي، هو تحديد ماهية الأفعال التي صدرت من الموظف العام، والمبلغ عنها وظروفها وأدلة ثبوتها، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية لواجبات الوظيفة أو

١ - محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص ١١٣.

٢ - محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص ١١٥.

٣ - محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص ١١٦.

خروجاً عن مقتضياتها من عدمه، وصولاً إلى الحقيقة، لتوقيع الجزاء المناسب على مرتكبها، على أساس من اليقين والجزم، لا الشك والظن.

أما السلطة المتخصصة بإجراء التحقيق التأديبي، فتتمثل في جهتين أصليتين هما: الجهة الإدارية والنيابة الإدارية، وحق الجهة الإدارية في التحقيق، هو حق أصيل حرص المشرع على ترديده في قوانين العاملين المدنيين بالدولة وقانون القطاع العام وقانون النيابة الإدارية.

وإعمالاً لهذا الحق، تستطيع الجهة الإدارية التحقيق مع العاملين بها بأحد أسلوبين:

• أن يقوم بالتحقيق الرئيس الإداري للعامل عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين للعامل بالتحقيق معه.

• أن يقوم بالتحقيق إدارة متخصصة ملحقة بالجهة الرئاسية هي إدارة الشؤون القانونية أو إدارة التحقيقات ويكون التصرف في التحقيق متروكاً للرئيس الإداري وفقاً للاختصاص بالتصرف في التحقيق.

تقتضي مصلحة التحقيق التأديبي في بعض الأحيان اتخاذ إجراء احتياطي أو تحفظي مع الموظف المتهم، والوسيلة التي حددها القانون لذلك هي الوقف الاحتياطي عن العمل. والوقف الاحتياطي إجراء من إجراءات التحقيق، وهو إجراء مؤقت يتم بإسقاط ولاية الوظيفة عن العامل إسقاطاً مؤقتاً فلا يتولى خلال الوقف سلطة ولا يباشر لوظيفة عملاً. أما في التحقيق الجنائي فالإجراءات الاحتياطية مختلفة ومتنوعة، فقد يقتضي التحقيق الجنائي حضور المتهم لاستجوابه أو لمواجهته، أو يستلزم تقييد حريته لاعتبارات معينة تتصل بسلامة التحقيق، لذلك خول القانون سلطة التحقيق اتخاذ بعض الإجراءات الاحتياطية التي تمكنها من تحقيق هذا الغرض وهي^١:

• الأمر بالحضور.

• الأمر بالقبض والإحضار.

• الحبس الاحتياطي.

• التصرف في التحقيق.

وأخيراً، لا بد لاستكمال الموضوع من التطرق لعناصر التحقيق التأديبي، والتي تركز

على المقومات الآتية^٢:

١ - محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص ١١٩-١٢١.

٢ - محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص ١١٣-١١٤.

١. أن يكون صادراً عن جهة منحها القانون سلطة التحقيق. فيلزم لسلامة التحقيق، واعتبار إجراءاته صحيحة، أن يعهد بإجراءاته لسلطة أناطها القانون بذلك، والقانون أسند تلك المهمة إلى النيابة الإدارية والجهة الإدارية.

٢. أن يكون صادراً من سلطة التحقيق في الشكل الذي حدده القانون. فإن ممارسة الإجراء، دون مراعاة الشكل الذي حدده القانون لمباشرة الإجراء، يفقده صفته، كإجراء من إجراءات التحقيق، ولو تم أمام سلطة التحقيق، كما لو سمع المحقق من أعضاء النيابة الإدارية الشاهد دون تحليفه اليمين، أو قام باستجواب الموظف المتهم دون حضور كاتب التحقيق. عموماً وفي كل الأحوال يجب على سلطة التحقيق أن تراعي الأشكال التي استلزم القانون اتخاذ الإجراء في ظلها أو احترامها.

٣. أن يكون الهدف من الإجراء، هو البحث عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة. ويعني ذلك التنقيب عن الأدلة وتمحيصها والكشف عن حقيقة أمرها. وهذه الخصوصية هي التي تميز إجراءات التحقيق عن إجراءات جمع الاستدلالات.

تلك هي عناصر التحقيق التأديبي، التي يلزم توافرها لاعتبار الإجراء من إجراءات التحقيق. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في العديد من أحكامها على ضرورة توافر هذه العناصر في التحقيق التأديبي، فقضت "أن التشريعات التي تنظم تأديب العاملين المدنيين، وإن كانت تستلزم كأصل عام أن يستوفي التحقيق مع العامل المقومات الأساسية، التي يجب توافرها في التحقيقات عموماً.

أما التصرف في التحقيق الجنائي، فيكون بعد الفراغ منه، أي بعد البحث والتنقيب عن مختلف العناصر اللازمة لمعرفة حقيقة الأمر في الدعوى الجنائية، وعلى أساس ذلك لا يكون أمام سلطة التحقيق إلا التصرف على أحد وجهين: إما أن تصدر أمراً بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية، وإما أن تصدر أمراً برفع الدعوى الجنائية إلى قضاء الحكم للفصل فيها، بالأمر بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية، أو الإحالة إلى قضاء الحكم.

وفي مجال التحقيق في لبنان تعتبر من الأصول الجوهرية الإجراءات المتعلقة بحق الدفاع^١، ومنها عدم وضع تقرير جديد في حالة تغيير المقرر أو المفوض^٢. وكذلك عدم تبليغ

١ - قرار رقم ١٨٨ تاريخ ١٩٥٩/٧/٢٣ - رقم المراجعة ٥٧/١٠٠٥.

٢ - قرار رقم ١٦٦٢ - تاريخ ١٩٦٥/١١٢٣ - رقم المراجعة ٦٢٧-٦٢٢.

التقرير الجديد في حالة مخالفته للتقرير الأول. أما تبني التقرير السابق فلا يؤدي إلى تكرار تبليغه ثانية، إذ إن حقوق الدفاع محفوظة للفرقاء طالما أن التقرير السابق هو التقرير ذاته الذي يستند إليه الحكم^١.

وفي مجال الحكم يمكن القول بأن الأصول الجوهرية أو الإجراءات الأساسية "هي القواعد التي تتعلق بكيان الحكم ويؤلف كل منهما جزءاً لا يتجزأ منه، وهي المراسم الموضوعية لما يجب أن يشتمل عليه والحدود التي لا يمكن تجاوزها فيه، والصيغ المتعلقة بصحته"^٢. ومن هذه الأصول الإشارة إلى الأوراق الأساسية في الحكم، وذكر وقائع الدعوى، والرد على الإدعاءات المدلى بها، والتثبت من حدوث المذاكرة أو المداولة في الحكم، وذكر حيثيات الحكم. ونصت المادة ٩٩ من مرسوم مجلس شورى الدولة اللبناني لعام ١٩٧٥ على أنه "إذا كان قرار مجلس شورى الدولة مشوباً بخطأ مادي كان له تأثير في الحكم، جاز للفريق صاحب العلاقة أن يقدم إلى المجلس طلباً بالتصحيح. ويجب أن يقدم هذا الطلب في مدة شهرين من تاريخ تبليغ القرار المطلوب تصحيحه".

ولجواز طلب التصحيح المادي يجب توافر شرطين:

الأول: أن يتعلق الأمر بخطأ مادي، كالأخطاء المطبعية والحسابية والمتعلقة بالتواريخ. أما إذا تعلق الأمر بخطأ قانوني، فلا يجوز الرجوع إلى هذا الطريق من طرق الطعن^٣. والثاني: أن يكون الخطأ المادي مؤثراً في الحكم نفسه، أي في الفقرة الحكمية ذاتها؛ بحيث يؤدي إلى تغيير الحكم عند تلافيه. أما إذا تعلق الأمر بخطأ في الأسباب ليس من شأنه تغيير نتيجة الحكم، فلا مجال لطلب تصحيح الخطأ المادي^٤.

١ - قرار رقم ٣٨١ - تاريخ ١٩٦٥/٣/٢ - رقم المراجعة ١٢٠٠/٧٥. كما ورد: الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٨.

٢ - راجع في تفصيل ذلك: دكتور محسن خليل: القضاء الإداري اللبناني - ١٩٨٢ - ص ٤١٢ وما بعدها.

٣ - الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٨-٤٢٩.

٤ - الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٩.

المبحث الثاني : التّسبب والطّعن والإلغاء

إن الضوابط النظامية لاستخدام أسلوب التأديب الرئاسي، تتطلّب خصوصاً توفير حق الطعن في القرارات التأديبية الصادرة عن الرئيس الإداري المختص أمام جهة إدارية عليا تحرص على وجوب استخدام العقوبة التأديبية في مجالاتها ولأغراضها المشروعة من أجلها، فإن هذا النظام سوف يكون نصيبه في النجاح بشكل كبير. وأحياناً، يقرر المشرّع انتزاع سلطة التأديب من يد الرئيس الإداري، وقصر حقه على مجرد الاتهام أي رفع الدعوى التأديبية، ومتابعتها وإنابة سلطة التأديب بهيئات قضائية خاصة مستقلة تختص بتقدير الخطأ الوظيفي المنسوب إلى الموظف، وبتوقيع الجزاء المناسب من بين الجزاءات المنصوص عليها في القانون. وقد يقوم هذا الاتجاه إلى جانب الاتجاه الرئاسي سالف الذكر، كما هو الحال في جمهورية مصر العربية، منذ تاريخ العمل بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الصادر بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية^١.

وستتم معالجة مسائل هذا المبحث في مطلبين:

المطلب الأول: السلطة التأديبية.

المطلب الثاني: الإجراءات التأديبية.

المطلب الأول : السلطة التأديبية

يقصد بالسلطة التأديبية الجهة المختصة بالتأديب، والتي تختلف باختلاف الأنظمة، ومن تشريع لآخر. فالمشرع الذي يعين السلطة التأديبية سواء أكانت إدارية، أم قضائية، أم شبه قضائية.

ويحكم السلطة التأديبية مبدأ المشروعية، بمعنى، أنه لا يملك الحق في تطبيق أية عقوبة من العقوبات المنصوص عليها قانوناً، إلا الجهة التي خصصها المشرع بذلك، كما لا يجوز لها التفويض في التأديب إلا إذا كان منصوصاً عليه قانوناً.

١ - الدكتور علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٦.

٢ - الدكتور سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٤٣٢، كما ورد في الدكتور خالد سمارة الزعي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-

الأردن، ١٩٩٨، ص ٢٤١.

وللسلطة التأديبية في مجال التأديب دوران: أولهما في تحديد الجريمة التأديبية. والتي مرت بمراحل، وقبلت بصدها نظريات فقهية انتهت إلى العلاقة التنظيمية (اللائحية) لا تعاقدية على النحو الذي ذكرناه سابقاً. والتي ترى أن أحكام الوظيفة بما تتضمنه من حقوق، وما تفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص القوانين واللوائح المنظمة لها، والموظف في مركز تنظيمي ولائحي^١. وستنطرق للاتجاهات المختلفة للسلطات التأديبية.

تختلف السلطة التأديبية باختلاف الأنظمة، ومن خلال الدراسات التي قام بها المعهد الدولي للعلوم الإدارية^٢، تبين أن هناك ثلاثة اتجاهات لأنظمة التأديب هي: النظام الرئاسي، والنظام شبه القضائي، والنظام القضائي.

وهذه الصور المختلفة لا تعني أن السلطة التأديبية في بلد معين تنتمي إلى نظام واحد من تلك الأنظمة، إذ غالباً ما يجمع تشريع البلد الواحد بين الأنظمة المختلفة^٣.

أولاً: النظام الرئاسي:

وهو يمثل الاتجاه الإداري، والذي يعهد فيه بسلطة التأديب إلى الرئيس الإداري، حيث يكون للرئيس الأعلى في كل جهاز إداري الحق في توليه التجريم والعقاب. فالسلطة الرئاسية وحدها التي توقع الجزاءات التأديبية، بسيطة كانت أو جسيمة، دون إلزامها باستشارة هيئة معينة، أو الأخذ برأيها^٤.

ويقوم هذا النظام على أساس أن حق تأديب الموظف يعود إلى الإدارة التي يعمل بها الموظف. لأن التأديب يعتبر أحد عناصر السلطة الرئاسية، والإدارة هي الجهة المسؤولة عن إنجاز المهام المعهود بها إليها، وتحقيق الأهداف الداخلة في اختصاصها عن طريق موظفيها. ولا شك أن هذه المسؤولية هي المبررة لتلك السلطة الرئاسية، فحيث توجد المسؤولية يجب أن تكون

١-راجع: الدكتور توفيق شحادة، مبادئ القانون الإداري، دار النشر للجامعات، الطبعة الأولى، ١٩٥٤/١٩٥٥، الجزء الأول، ص ٤٣٢، كما ورد في: الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤١.

٢-راجع مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، لسنة الثانية، العدد الأول يونيو (حزيران)، ١٩٦٠، ص ٣٦٧.

٣-الدكتور عبد الفتاح حسن، السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية، لسنة السابعة، العدد الأول، مايو (أبريل) ١٩٦٥، ص ٩، كما ورد في: الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤١.

٤- الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

هناك سلطة، وإلا استحال على الرئيس الإداري القيام بأعباء منصبه، وذلك وفقاً لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية^١.

لذا فمن الأمور المنطقية أن تتولى هذه الجهة مراقبة أعمالهم، وكشف أخطائهم والتصرف إزاءها. فهي التي تقدر أكثر من غيرها الظروف المحيطة بالمخالفات الإدارية، والجزاءات المناسبة لها. فقد ترى أن مقتضيات المصلحة العامة للعمل، التجاوز عن المخالفة رغم ثبوتها وحفظ التحقيق^٢.

ومن الملاحظ أن الدول التي ترغب في الفاعلية الإدارية تدعم السلطة الإدارية في التأديب فتعطيها سلطات تقديرية واسعة في هذا المجال، ولا يكون التعقيب عليها إلا من الجهات الرئاسية المختلفة التي يتبعها الموظف حسب التدرج الرئاسي، إلى أن ينتهي الأمر إلى الوزير المختص الذي يكون له الكلمة النهائية في ذلك^٣.

وبالمقابل يوجد داخل هذا النظام ذي الاتجاه الإداري لسلطة التأديب ضمانات للموظف العام في مواجهة هذه السلطة تتمثل في نوعين هما: ضمانات إدارية وأخرى قضائية. لمنع الإدارة من إساءة استعمال سلطتها.

فالرئيس الإداري وهو يمارس سلطته التأديبية وحده على رؤوسه يمثل الخصم والحكم في آن واحد^٤، وفي كثير من الأحيان تتحقق هذه الرقابة بوساطة السلطة القضائية اللاحقة على القرارات التأديبية، كاطعن بها، وإلغائها لعدم المشروعية، أو بوساطة القواعد التنظيمية. ومن الدول التي أخذت بها النظام-إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية^٥.

ثانياً: النظام شبه القضائي:

يعتبر هذا النظام رئاسياً في جوهره، ومضمونه، وهو من نظام التدرج الرئاسي، وذلك أن سلطة توقيع الجزاء في ظل هذا النظام من اختصاص السلطة الرئاسية. إلا أنه يتعين على هذه السلطة قبل اتخاذ الجزاء استشارة هيئة معينة للنظر في الإجراءات واقتراح الجزاء، ومن حيث

^١ -الدكتور عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٨، كما ورد في: الدكتور خالد سمارة الزعي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

^٢ - الدكتور خالد سمارة الزعي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

^٣ - الدكتور خالد سمارة الزعي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

^٤ - الدكتور ماجد الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٤، ص ٣٢٦، كما ورد في:

الدكتور خالد سمارة الزعي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٣.

^٥ -نظر التفاصيل: الدكتورة ملكية الصروح، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، (رسالة دكتوراه)، جامعة عين شمس،

كلية الحقوق، القاهرة، ١٩٨٣، ص ١٥٥.

كونها قاعدة عامة قد لا يقيد هذا الاقتراح السلطة الإدارية الرئاسية باحترام رأي الهيئة، بحيث يكون رأيها إلزامياً، وليس استشارياً بالرغم من أنه يجوز للسلطة الرئاسية عدم التقيد بهذا الرأي لمصلحة الموظف من حيث كونها تخفيف الجزاء دون تشديده^١.

ويقوم النظام شبه القضائي على أساس تحقيق بعض الضمانات للموظفين حماية من تعسف، وإساءة استعمال السلطة المترتبة من الاختصاص الواسع في التأديب للهيئات الرئاسية المطلق دون أية قيود، وحقه في الدفاع والرد، فيمنح الموظف المتهم المدة الكافية التي تمكنه من تحضير دفاع شفاهة أو كتابة بعد أن يعلم بأسباب الاتهام الموجهة إليه. ويأخذ النظام شبه القضائي في التأديب بإحدى صور ثلاث^٢:

١. إن ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة لاستطلاع رأيها قبل توزيع الجزاء، ويكون رأيها غير ملزم للجهة الإدارية.

٢. إن ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة لاستطلاع رأيها قبل توزيع الجزاء، ويكون هذا الرأي ملزماً، ويتعين على الإدارة احترامه، وأن كان لها حق تعديل مضمون الرأي المقترح لتخفيف العقوبة لا تشديدها، ومن الدول التي تأخذ بهذا فرنسا.

٣. وقد يوكل المشرع في بعض الأنظمة للسلطة الإدارية تطبيق بعض العقوبات البسيطة أما العقوبات الجسيمة، فيوكل أمر تطبيقها إلى مجلس تأديب مكون من عناصر إدارية وقضائية. ومن الدول التي تأخذ بهذا الاتجاه الأردن.

حيث تكون سلطة توقيع العقوبات التأديبية موزعة بين الرؤساء الإداريين والمجالس التأديبية على النحو التالي:

أولاً: الرؤساء الإداريين: نظمت المادة (١٣٣) من النظام رقم ١ لسنة ١٩٨٨ حيث منحت كبار الرؤساء الإداريين سلطة توقيع عقوبات محددة لمواجهة المخالفات الإدارية والمالية، حسب التسلسل الإداري وفقاً لمستوى السلطة الرئاسية في التدرج الهرمي لسلم الوظائف، بالإضافة إلى أن المشرع ميز سلطة التأديب الرئاسية بين موظفي الفئات المختلفة، واستثنى موظفي الفئة العليا حيث اتبعها للمجالس التأديبية، وذلك على النحو التالي:

أ. بالنسبة لموظفي الفئات الثانية والثالثة والرابعة، فتكون العقوبة بقرار من الرئيس المباشر للموظف، إذ كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز التنبيه، أو الإنذار، وبقرار من المدير إذ كانت

١- الدكتور سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٤٣٦، كما ورد في: خالد سمارة الزعي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٣.

٢- خالد سمارة الزعي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٣-٢٤٤.

العقوبة لا تتجاوز التنبيه، أو الإنذار، أو الحسم من الراتب، وبقرار من الأمين العام، إذ كانت العقوبة لا تتجاوز التنبيه، أو الإنذار، أو الحسم من الراتب، أو تأخير الزيادة السنوية، أو بقرار من الوزير، إذ كانت العقوبة لا تتجاوز التنبيه، أو الإنذار، أو الحسم من الراتب، أو تأخير الزيادة السنوية، أو تخفيض العلاوات، أو تنزيل الراتب^١.

ب. أما بالنسبة لموظفي الفئة الأولى: فتكون العقوبة بقراراً من الأمين العام، إذا كانت لا تتجاوز التنبيه، أو الإنذار، أو الحسم من الراتب، وبقرار من الوزير إذا كانت العقوبة لا تتجاوز التنبيه، أو الإنذار، أو الحسم من الراتب، أو تأخير الزيادة السنوية، أو تخفيض العلاوات.

كما للسلطة المختصة بجوار سلطة العقاب السابقة، الحق في حفظ التحقيق، أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله، والتعديل كما يكون بالتخفيف، وقد يكون بالتشديد، فإذا أرادت تلك السلطة أن تشدد العقاب فإن ذلك يكون في حدود اختصاصها بطبيعة الحال، وعندها يترتب رفع الأمر إلى الجهة الأعلى حسب التسلسل الإداري التي تملك العقوبة الأشد بما في ذلك الوزير فهو المختص بإحالة الموظف المخالف إلى المجلس التأديبي إذا ما رأى أن ذلك ضرورياً (المادة ١٣٤/أ)^٢.

وفي حالة وقوع خلاف حول صلاحية النظر في المخالفات بين السلطات المختصة الدنيا يكون الوزير هو المختص للنظر فيها بعد رفعها إليه تعرض العقوبة المناسبة على الموظف، أو إحالته إلى المجلس التأديبي (المادة ١٣٤/أ).

ثانياً: المجالس التأديبية: نظمت المادتان (١٣٥، ١٤٦) مجالس التأديب، وجعلها ثلاث فئات وفقاً لدرجة الموظف وفتته، وذلك على النحو التالي^٣:

١. **موظفو الفئة العليا:** إذا ارتكب الموظف من الفئة العليا أي مخالفة مسلكية يوقف عن العمل بقرار من رئيس الوزراء. ويحال للتأديب أمام مجلس تأديبي يشكل برئاسة رئيس محكمة العدل العليا، وعضوين اثنين من موظفي الفئة العليا يعينهما مجلس الوزراء.

٢. **بالنسبة لموظفي الفئة الأولى والثانية:** ويشكل وزير العدل وعضوية كل من رئيس ديوان الخدمة المدنية، ورئيس ديوان المحاسبة.

٣. **بالنسبة لموظفي الفئة الثالثة والرابعة:** يُؤلف مجلس تأديبي بحق موظفي الفئة الثالثة والرابعة، ويُشكّل برئاسة أمين وزارة العدل، وعضوية كل من أمين عام

١ - خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٤-٢٤٥.

٢ - خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

٣ - خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

ديوان الخدمة المدنية، وأمين عام ديوان المحاسبة ويلاحظ على النص المذكور أن المشرع قد جعل رئيس المجلس التأديبي للفئة العليا قاضياً، وتسميه عضوين يسميهما مجلس الوزراء في كل حالة حدة، بينما جعل المجالس الأخرى من أعضاء دائمين بحكم وظائفهم.

هذا وتختص مجالس التأديب المذكورة بتوقيع أي عقوبة من العقوبات المنصوص عليها في المادة (١٣٢) من النظام السالف الذكر^١.

ثالثاً: النظام القضائي

يقوم الاتجاه القضائي بأن يجعل نظام التأديب نظاماً قضائياً بالمعنى الصحيح حيث ينزع المشرع سلطة التأديب من يد السلطة الرئاسية التي يقتصر ردها على توجيه الاتهام إلى الموظف العام، ويجعلها في يد المحاكم التأديبية المشكلة لهذا الغرض. فهذا النظام يفصل سلطتي التحقيق، والاتهام عن سلطة المحاكمة. مما يجعل الدعوى التأديبية تقترب من الدعوى الجنائية.

فالهيئات القضائية المختصة بنظر الدعوى التأديبية، تستقل بتطبيق الخطأ المهني المنسوب إلى الموظف، وتطبيق الجزاء المناسب عليه، كما يعتبر قرار هذه الهيئات ملزماً للسلطة الرئاسية.

ووجود مثل هذا النظام يتطلب بالضرورة وجود إجراءات تأديبية محددة، توفر للموظفين أقصى ما يمكن من ضمانات الحياد لأطمئنان المتهم إلى مدى التزام سلطة التأديب بالاعتبارات القانونية في توقيع الجزاء^٢.

كما يقوم هذا النظام أيضاً، على تخصص قضائي تخرج بناء عليه الدعاوي التأديبية من اختصاص المحاكم الإدارية العادية. ويخضع تنظيم المحكمة الإدارية عادة لإجراءات التقاضي. كما تختص المحاكم بتوقيع الجزاء، وبنظر الطعن في هذا الجزاء^٣.

ويرى الفقهاء^٤ القائلون بالطبيعة القضائية للتأديب أن هذا الاتجاه تغطي عليه قواعد الصفة العقابية. فهو بهذه المثابة نوع من ولاية القضاء. لذلك يجب أن تنسم قواعده بالموضوعية،

١ - خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٦.

٢ - الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٦.

٣ - الدكتور فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٠، كما ورد في: الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٣ -

ويتحقق ذلك بحصر الجرائم التأديبية، وتثبيت قاعدة العقوبات مع إيجاد ارتباط ما بين الجريمة والعقاب^٢.

ويعتبر إعطاء التأديب لجهة قضائية، وتخلي الإدارة عن هذا الحق آخر تطور في نظم تأديب الموظف العام، والهدف من ذلك هو الحد من الاختصاصات التقديرية للهيئات الرئاسية في التأديب. ولا يطبق هذا النظام إلا في بعض الدول مثل مصر وألمانيا الاتحادية والنمسا ويوغسلافيا^٣.

المطلب الثاني : الإجراءات التأديبية

تتمثل الإجراءات التأديبية في حق مراقبة الموظفين والتحقيق معهم عما يقع منهم من إهمال، أو تقصير في واجباتهم، وهذا مقرر أصلاً للرئيس الإداري المختص؛ وفقاً لمبادئ التنظيم السليم.

والإجراءات التأديبية (بالمعنى الضيق) تعني تلك الخطوات التي يجب أتباعها منذ ارتكاب الموظف الخطأ التأديبي حتى توقيع العقوبة عليه فإجراءات التأديب بهذا المعنى تمر بمرحلتين:

الأولى مرحلة التحقيق، والتي يتم فيها الوثوق من وقوع الخطأ، ونسبته إلى الموظف مع جمع الأدلة والبيانات الكافية لإدانته^٤.
والثانية: مرحلة المحاكمة التي تنتهي عادة بتوقيع العقوبة في حال ثبوت ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي^٥.

¹- Duguit; Traite de droit constitutional, 1 Tom 11 Paris 1923 P.4.

^٢- الدكتور عبد الفتاح حسن، السلطة المختصة بتأديب العاملين، مرجع سابق، ص ٢١٧، كما ورد في: الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٧.

^٣- الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٧.

^٤- الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٧.

^٥- الدكتور منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص ٢٤٩، كما ورد في: الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٧.

وكقاعدة عامة في أنظمة التأديب المختلفة الإدارية، وشبه القضائية والقضائية هي تجرد الإجراءات الإدارية من القيود الشكلية، إذا لم يوجد نص صريح في قوانين وأنظمة الموظفين يلزم السلطات التأديبية إتباع إجراءات شكلية معينة.

وقد أكد الفقه الإداري والقضاء الإداري هذه القاعدة، فذكر الفقيه الفرنسي بلانتي "Alain Planty" هذا في مؤلفاته. كما ذكرته المحكمة الإدارية العليا في مصر^١ بقولها تتضمن النصوص ما يوجب إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية، ولا ما يوجب إفراغه في شكل معين، أو دفع رسوم إذا ما تولته الجهة الإدارية ذاتها، أو بأجهزتها القانونية المختصة في ذلك، كما لم يترتب البطلان على إغفال إجراءاته، على وجه خاص- وكل ما ينبغي هو أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة. وبمراعاة الضمانات الأساسية التي يقوم عليها حكمه بأن تتوافر ضمانات السلامة، والحيدة، والاستقصاء لصالح الحقيقة، وأن تكفل به حماية حق الدفاع للموظف تحقيقاً للعدالة.

ومن تطبيقات هذه القاعدة في الأردن ما أشارت إليه محكمة العدل العليا في الأردن بقولها "لم تتضمن نصوص نظام الموظفين ما يوجب إفراغ التحقيق في شكل معين إلا فيما يتعلق بسماع الشهود، ولم ترتب جزاء البطلان على إغفال إجراء التحقيق على وجه خاص"^٢.

ونتيجة نرى أن هذه الأنظمة المختلفة تركز على الجانب الموضوعي، ومضمون التأديب، وليس الشكل، إلا في الحدود التي يحددها القانون صراحة، فإن ثبت أن الإجراءات قد حققت المطلوب ضمن الأصول العامة، وحدود الحكمة، فإن إغفال بعض الخطوات الإجرائية لا يترتب عليه جزاء البطلان^٣.

وقد أثار هذا النص في تنظيم الإجراءات التأديبية حول القانون الواجب التطبيق لسد هذا النقص، هل هو قانون المرافعات المدنية؟ أم قانون الإجراءات الجنائية؟ إلا أنه من الواضح عن التطبيق أن سلطة التأديب تسترشد في هذا المجال بالنصوص التشريعية، وأحكام القضاء، وآراء الفقهاء على النحو التالي^٤:

١ - حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر الصادر في ٢٧ نوفمبر، ١٩٦٥، "المجموعة السنة"، ص ٦٩، كما ورد في:

الدكتور خالد سمارة الزعي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

٢ - قرار محكمة العدل العليا رقم ٦٧/٥٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا، ص ٥٦٣، كما ورد

في: الدكتور خالد سمارة الزعي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

٣ - الدكتور سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٥٣٨، كما ورد في: الدكتور خالد سمارة الزعي،

القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٩.

٤ - الدكتور خالد سمارة الزعي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٩.

١. أن يرد نص من المشرع يحدد القانون الواجب التطبيق. كما جاء في قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، حيث تعتبر المحاكم التأديبية جزءاً من مجلس الدولة على أن "تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبيق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص، وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي".

وفي الأردن، فقد جعل المشرع في نظام الخدمة رقم (١) لسنة ١٩٨٨ القانون الواجب التطبيق، هو قانون أصول المحاكمات الحقوقية فقط، وذكر على "أن تطبق على كل من رئيس وعضوي (المجلس التأديبي) أحكام رد القضاة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الحقوقية المعمول به (المادة ١٣٥/د)".

لم يسلك القضاء التأديبي أو السلطات التأديبية اتجاهاً واحداً بخصوص القانون الواجب الاتباع فبعض المحاكم التأديبية تُطبق قانون المرافعات، باعتبار الدعوى التأديبية خصومة إدارية، ويترتب على ذلك إخضاعها لقانون المرافعات في المسائل الإجرائية^١.

ومن جهة ثانية، نجد بعض المحاكم التأديبية قد طبقت قواعد الإجراءات الجنائية في مجالات متعددة. كالحالات الخاصة بانقضاء الدعوى بوفاة المتهم، والحالات الخاصة بعدم جواز الحكم على غير المتهم المقامة عليه الدعوى^٢.

أما في الفقه فيرى بعضهم أن القانون الواجب إتباعه هو قانون الإجراءات الجنائية باعتباره هو القانون العام الذي يتعين الالتجاء إليه في حالة عدم وجود نص ونظراً للتشابه القائم بين الدعوى الجنائية، والدعوى التأديبية^٣، كما أن هناك يتعين على القاضي التأديبي أن يرجع إلى كل من قانوني المرافعات، والإجراءات الجنائية، وبما تنسجم كل حالة مع طبيعة النظام التأديبي،

^١ - المحكمة التأديبية للخزانة العامة، الدعوى رقم ٣٢ السنة الثالثة ٢٤ يناير، والدعوى رقم ٩٣، ١٩/٦/١٩٦٠، كما ورد في: الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٩.

^٢ - المحكمة التأديبية لوزارة المواصلاات في ١١٢/٥/١٩٥٩ السنة الأولى، ص ٢٤٥، كما ورد في: الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٤٩.

^٣ - أنظر في هذا: الدكتور عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢١٠، والدكتور محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٢٢٤، والدكتور محمد عصفور، ضوابط التأديب في نفاذ الوظيفة العامة بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية السنة الخامسة، ص ١٥، كما ورد في: الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

وأهدافه، وينطلق هذا الاتجاه من الهدف الأساسي للتأديب، والذي يقوم على أساس سير المرافق العامة بانتظام، واطراد، وتأدية رسالتها العامة، وهذا الهدف برأيهم أهم من العقاب^١.

ومن جانبنا نرى أن نظام التأديب في غايته نظام للعقاب، ومن شأن ذلك التأثير على طبيعة القواعد التي تحكم عناصره، وتلك المنظمة لإجراءاته. وبالتالي، فإن قانون الإجراءات الجنائية يختلف عن قانون المرافعات المدنية، من حيث الهدف وسيلة تحقيق هذا الهدف^٢.

فبينما هدف الأول، هو معرفة الحقيقة بصدد جريمة معينة، فإن الثاني، هو وصول الحق لصاحبه. كما أن الإجراءات الجنائية بما تعطي لصاحب الدعوى الجنائية من حقوق تغاير حقوق الآخرين (فمثلاً للنيابة العامة حق القبض والتفتيش والحبس، وللمتهم الحق في الدفاع) خلافاً لقانون المرافعات الذي يضع طرفي الخصومة على حد سواء^٣.

من هنا نرى أن هدف الإجراءات الجنائية، وهدف التأديب هو الوصول إلى الحقيقة بصدد جريمة تأديبية أو جنائية. ووسائل تحقيق هذا الهدف تكاد تكون متشابهة، ولا نجد لها مثيلاً في قانون المرافعات المدنية. مما ينتهي بنا القول إلى الأخذ برأي من يرى أتباع قانون الإجراءات الجنائية، إلا أن هذا لا يمنع في ذات الوقت من الرجوع إلى قانون المرافعات المدنية في بعض الحالات عند غياب النص في قانون الإجراءات الجنائية، وتطبيقه على الحالة المعروضة^٤.

ومرة أخرى، يبرز مبدأ المشروعية باعتباره الأساس الذي تقوم عليه دعوى الإلغاء والتعويض. فدعوى الإلغاء تُشكل إحدى طرق الطعن الإداري ووسائله، والهدف منها إلغاء القرارات الإدارية غير السليمة أو المجحفة، بحيث لا تتماهى الإدارة، وبحيث يتم التراجع عن تلك القرارات، بإلغائها، عندما تفتقد القرارات الإدارية إلى المشروعية، وذلك بشروط محددة، كما سيأتي..

١ - أنظر الدكتور، السيد محمد إبراهيم، شرح قانون العاملين بالدولة، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٥٧٩، كما ورد في: الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

٢ - أنظر: الدكتور عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢١٢/١١، والدكتور حسن صادق المرصفاوي، أصول الإجراءات الجنائية، القاهرة، ١٩٧٢، ص ٤، كما ورد في: الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

٣ - الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

٤ - الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٥٠-٢٥١.

إن الطعن في الحكم القضائي يعني عرضه على محكمة أعلى درجة من تلك التي أصدرته للمطالبة بإلغائه أو تعديله؛ لمخالفته للقانون^١. وتسمح طرق الطعن في الأحكام بإعادة النظر فيها لتدارك ما قد تنطوي عليه من أخطاء في تطبيق القانون على المنازعات القضائية، وذلك عن طريق إعادة نظر النزاع مرة أخرى أو مرتين، فيعرض النزاع على درجتين أو ثلاث من درجات التقاضي.

وفي الاتجاه ذاته، ربّما تجدر ملاحظة أن المُشرِّع الفرنسي لم يحدد الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء، فقد تولى مجلس الدولة ذلك، فحدد العيوب التي تشوب القرار الإداري وتوسع طلب إلغائه، وفي عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل، ومخالفة القانون، وعيب إساءة استعمال السلطة، كما أنه أخذ في عهد حديث نسبياً بعيب انعدام الباعث أو السبب. ويعود الفضل لمجلس الدولة الفرنسي في النظريات والمبادئ القانونية التي ابتدعها بالنسبة للعيوب المذكورة^٢.

وقد قرر مجلس شورى الدولة اللبناني، بدوره، أنه لما كان "القرار المطعون فيه (قد) استند لأجل تسريح المستدعية من الخدمة على عدم كفاءتها للوظيفة وارتكابها ذنوباً كثيرة في الخدمة... وبما أنه يتبين من مراجعة ملف المستدعية ما يدحض الأسباب التي استند إليها، فيكون القرار والحالة هذه قد تجاوز حد السلطة لخطأ في الوقائع وينبغي إبطاله"^٣.

وفي دعاوي الأفراد، تردّ طعون الموظفين الذين لهم مصلحة ظاهرة في الطعن بالقرارات المتعلقة بالوظيفة، حيث أنها تمس المركز القانوني الخاص الذي يوجدون فيه. وقد أعطى مجلس الدولة الفرنسي العديد من الأمثلة لهذه القرارات. فللموظف أن يطعن في قرار تعيين موظف آخر إذا كان أهلاً للحلول محله، وعلى ذلك ليس لكاتب بدار الإذاعة مصلحة في الطعن في القرار الصادر بنقل مدير عام الإذاعة إلى وظيفة أخرى طالما أن هذا الكاتب غير مؤهل للحلول محله. وفي حكم آخر، يقرر مجلس الدولة الفرنسي أنه لا مصلحة لموظف للطعن في القرار الصادر بتعيين موظف آخر طالما أنه لا تتوافر لديه -أي لدى الطاعن- الشروط

١ - الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٩٥.

٢ - محمود محمد حافظ، الفقه الإداري بالمغرب، بحث منشورات في مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ع ١٤ س ٣٤ (٢٩٦٤) ص ٢١٦، كما ورد: الدكتور منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام - دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، مرجع سابق، ص ٣٥٤.

٣ - الدكتور حسين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣١٨.

اللازمة ليعين مكانه. ولكن ليس للموظف أن يطعن في القرارات الصادرة بتنظيم المرفق العام الذي يعمل فيه، حيث إن لا مصلحة له في ذلك، وعلى ذلك ليس للقضاة مثلاً مصلحة في الطعن في قرار يوجب عليهم الاشتراك في أعمال بعض اللجان^١.

ومن طرق الطعن في الأحكام القضائية، عرض الحكم القضائي على محكمة أعلى درجة من تلك التي أصدرته؛ للمطالبة بإلغائه أو تعديله؛ لمخالفته القانون^٢. وتسمح طرق الطعن في الأحكام بإعادة النظر فيها لتدارك ما قد تنطوي عليه من أخطاء في تطبيق القانون على المنازعات القضائية، وذلك عن طريق إعادة نظر النزاع مرة أخرى أو مرتين، فيعرض النزاع على درجتين أو ثلاث من درجات التقاضي.

وفيما يتعلق بطعون الأفراد والهيئات في القرارات الإدارية، نص على هذا الاختصاص البند (و) من الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية بقوله "في الطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات العامة بإلغاء القرارات الإدارية". ولعل أول ما ينبغي التنبيه إليه هو أن الموظفين العموميين لا يحق لهم الطعن في القرارات الصادرة بشأنهم استناداً إلى هذا النص بصفتهم موظفين، لأن المشرع اختصهم بالبنود ب و هـ، وعين على سبيل الحصر الطعون التي يملكون تقديمها بهذه الصفة في البندين المذكورين ولو كان يجوز لهم ذلك لما كان هناك داع لهذا التحديد وتخصيص بنود معينة للمنازعات التي تختص بنظرها محكمة العدل العليا بشأن الموظفين، ولتعارض ذلك مع التحديد الحصري الوارد في تلك البنود، وكان ذلك من قبيل العبث، ولا ينبغي أن ينسب إلى المشرع عبث، ولكن للموظفين الحق في الاستناد إلى البند (و) والطعن في أي قرار إداري يصدر بشأنهم، بصفتهم أفراداً لا موظفين كالقرارات التي تصدر بمنح الجنسية أو بإسقاطها وبمنح الترخيص بالبناء أو بحمل السلاح أو رخصة السير، الخ^٣.

في المملكة الأردنية الهاشمية، كان النظام القضائي موحداً، حتى عام ١٩٨٩، وإذا كانت محكمة العدل العليا تختص بالفصل في بعض المنازعات الإدارية المحددة على سبيل الحصر، بمقتضى قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢، فإن ذلك لا ينفي وحدة القضاء العادي الذي كان يختص بالفصل في دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية. وبصدور قانون محكمة العدل العليا رقم ١١ لسنة ١٩٨٩، أنشئت جهة القضاء الإداري في الأردن إلى جانب

١ - الدكتور حسين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٧-٢٧٨.

٢ - الدكتور ماجد راغب الحلوة، القضاء الإداري - دراسة مقارنة فرنا ومصر ولبنان، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٨، ص ٣٩٥.

٣ - الدكتور محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، منشورات الجامعة الأردنية، عمان - الأردن، ١٩٨٧، ص ١٢٦-١٢٧.

جهة القضاء العادي، وجعلت محكمة العدل العليا نواة لهذا النوع من القضاء، ومع ذلك لم يمنح المُشرِّع هذه المحكمة ولاية النظر في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية، وقد ترتب على ذلك أن المحاكم العادية هي صاحبة الاختصاص بالفصل في دعاوى التعويض عن القرارات المذكورة. ومن الطبيعي أن هذه المحاكم تطبق على هذه الدعاوى أحكام القانون المدني الذي اعتادت تطبيقه على كافة الدعاوى. واستمر هذا الوضع حتى صدور قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، فأسند هذا القانون لمحكمة العدل العليا ولاية الفصل في طلبات التعويض عن القرارات بنص الفقرة (ب) من المادة التاسعة حيث يقرر: (وتختص محكمة العدل العليا بالنظر في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) السابقة من هذه المادة سواء أُرُفعت إليها بصفة أصلية أم تبعية). وقد ترتب على هذا النص أن اختصت محكمة العدل العليا بالفصل في دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية، ولكنه اختص قاصر على القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في المادة التاسعة صراحة، وهي القرارات المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة، والقرارات التي يجوز للأفراد والهيئات الطعن عليها بالإلغاء، والقرارات الإدارية الصادرة من الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي^١.

إن تسبب القرار أو الحكم التأديبي، هو بيان الوقائع التي شكَّلت الركن المادي للمخالفة، وصحة نسبتها للمخالف الذي ارتكبها، مما أدى إلى توقيع الجزاء التأديبي عليه. وليس من الضروري أن تكون هذه الأسباب بالتفصيل، وإنما يكفي أن يُشار إليها، ولو بإيجاز يُفهم منه أن هذا الجزاء وقع لهذا السبب^٢.

وتتمثل الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي في كل من التظلم الإداري، والتظلم القضائي. ويعني التظلم الإداري أن للموظف الحق في أن يتظلم من الجزاء المُوقَّع عليه أمام الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، إن كانت تملك سحبه، أو الرجوع فيه؛ بتعديله أو باستبداله، وهذا ما يعرف بالتظلم الولائي^٣. أما التظلم القضائي فيستند إلى أن التظلم للقضاء، بصفة عامة، يُعدُّ ضماناً هامة؛ لرفع الظلم عن المظلوم. ولذا، فهو يُعدُّ، في مجال الوظيفة العامة، من

١ - الدكتور أحمد عودة الغويري، القضاء الإداري الأردني (قضاء الإلغاء وقضاء التعويض) - دراسة مقارنة مع نظام القضاء الإداري الفرنسي، ب. د. ن، ١٩٩٧، ص ٢٨٥ - ٢٨٦. وانظر أيضاً: الدكتور عبد الفتاح حسن، قضاء الإلغاء، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة في مصر، ١٩٨٢.

٢ - الدكتور رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص ٣٢٥، كما ورد: الدكتور إرشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، مرجع سابق، ص ٥٤١.

٣ - د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٦١١، كما ورد: الدكتور إرشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، مرجع سابق، ص ٥٤٢.

الضمانات الأساسية الهامة للموظف، حيث يضمن من خلاله عدم تعسف الإدارة، في مقابل فاعلية الإدارة في تقويم سلوك من يخرج عن صالح المرفق العام الذي تقوم الإدارة على إدارته وتنظيمه^١.

وتوجد في فرنسا عدة طرق للطعن في الأحكام، هي التماس إعادة النظر، وتصحيح الغلط المادي، والمعارضة، ومعارضة الشخص الثالث، يُضاف إليها الاستئناف، وهو الذي يُفتح ضد أحكام المحاكم الإدارية أمام مجلس الدولة، فضلاً عن الطعن بالنقض ضد أحكام الهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، أمام مجلس الدولة. ولكن سنة التطور - التي يبدو أثرها في القانون الإداري أكثر من سواه من فروع القانون - قد أسرعت بنا: فبينما كانت الولاية القضائية لمجلس الدولة، كما نظمها القانون الأول للمجلس رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦، والقانون الثاني رقم ٩ لسنة ١٩٤٩، تتركز في محكمة القضاء الإداري، محكمة أول درجة وآخرها، إذا بها تُوزع في سنة ١٩٥٥ بالقانون الجديد رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بين ثلاثة أنواع من المحاكم: المحاكم الإدارية، ومحكمة القضاء الإداري، والمحكمة الإدارية العليا، وكان من الطبيعي أن يكون لذلك أثره في طرق الطعن^٢.

وباستعراض طرق الطعن الست الموجودة في القانون الفرنسي، نرى ما يوجد منها (في مصر مثلاً) التماس إعادة النظر منصوص عليه في م ١٦ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥، وهو الذي ينظم مجلس الدولة حالياً. وأما الطعن بتصحيح الغلط المادي فيؤخذ به بغير حاجة للنص عليه؛ لأنه أصلاً من خلق القضاء، وقد نُصَّ عليه في قانون المرافعات المدنية والتجارية في المادة ٣٦٤، ٣٦٥.

أما طرق الطعن للخصوم الموجودين في الدعوى، فهي:

١. التماس إعادة النظر.
٢. الطعن بتصحيح الغلط المادي.

١ - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم ٢٢ لسنة ٢٧ ق جلسة ١٢/٣/١٩٨٣، وحكمها في الطعن رقم ٥٨٤ لسنة ٢٩ ق جلسة ١٢/٨/١٩٨٤، كتاب التأديب في الوظيفة العامة د. محمد ماهر أبو العينين - دار أبو الجيّد للطباعة بالهرم، القاهرة ١٩٩٩، كما ورد: الدكتور إرشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، مرجع سابق، ص ٥٤٣..

٢ - الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، طرق الطعن في أحكام مجلس الدولة دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، مجلة كلية الحقوق، العددان الثالث والرابع، مطبعة جامعة الإسكندرية، ١٩٥٦، ص ٣-٤.

٣ - الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، طرق الطعن في أحكام مجلس الدولة دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، مرجع سابق، ص ٥-٦.

٣. الطعن بالنقض.

وطرق الطعن للخصوم الغائبين عن الدعوى هي:

١. معارضة الشخص الثالث.

٢. المعارضة.

إن المتأمل في الطعن في القانون الإداري الفرنسي يجد أن الطعن بالتماس إعادة النظر في أحكام القضاء الإداري قد نظمته لوردونانس (Lordonnance) بالأمر الصادر في ٣١ يولييه سنة ١٩٤٥- من الحكومة المؤقتة للجمهورية الفرنسية- تنظيمياً يقطع دابر الخلافات والمناقشات التي من قبل في ظل التشريعات السابقة، وهي مرسوم ٢٢ يولييه سنة ١٨٠٦ (م ٣٢) وقانون ٢٤ مايو سنة ١٨٧٢ (في ٢٣)، كما أن هذا الطعن -وهو يُعتبر استثناء حقيقياً لمبدأ حجية الشيء المحكوم به- لا يُقبل إلا في أحوال قليلة معدودة على سبيل الحصر، وهناك عقوبة تُوقع لاحترام ذلك^١.

هذا الطعن يُنظم في قانون المرافعات الفرنسي تحت اسم (La Requite Civile) بالمواد ٤٨٠، ٤٨١ حيث عُدَّت الإحدى عشرة حالة الجائز الطعن فيها، ثم ما جاءت به المادة ٤٩٤ أيضاً، حيث ذكرت عدة عقوبات تُوقع على الخصم الذي يخالف ذلك التنظيم، قد نظمته القانون المنظم لمجلس الدولة في ثلاث مواد هي المواد ٧٥، ٧٦، ٧٧. وأما المادة ٧٥ فهي تنظيم الحالات الثلاث - الثلاث فقط - التي يجوز فيها تقديم هذا الالتماس، وهي: أولاً- حالة ما إذا صدر الحكم بناء على ورقة مزورة. ثانياً- حالة ما إذا فقد المحكوم عليه دعواه بسبب عدم تقديمه ورقة قاطعة في الدعوى كانت محجوزة بفعل خصمه (وهما الحالتان اللتان نص عليهما مرسوم ٢٢ يولييه سنة ١٨٠٦). ثالثاً- حالة ما إذا صدر الحكم دون مراعاة للإجراءات المقررة بالمواد ٣٥، ٣٦، ٣٨، ٣٩، ١/٦٦، ٦٧، ٦٨ (من القانون نفسه) وهي الحالة التي نظمتها سلفاً المادة ٢٣ من القانون الصادر في ٢٤ مايو سنة ١٨٧٢. وأما المادة ٧٦ فقد نظمت ميعاد الالتماس ونصت على وجوب تقديمه بوساطة محام، حتى ولو كانت الدعوى الأصلية مما يقدم إلى المحكمة بغير محام. وهذا النص قد قطع برأي حاسم في مناقشات كثيرة سابقة عليه أدت إلى تغيير قضاء مجلس الدولة الذي انتهى إلى النتيجة نفسها التي جاء بها هذا النص. وأما المادة ٧٧

^١ - الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، طرق الطعن في أحكام مجلس الدولة دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، مرجع

فقد نصت على أن الحكم الصادر في الالتماس المقدم ضد حكم حضوري لا يجوز الطعن فيه مرة أخرى بالالتماس، وجاءت بعقوبة عند مخالفة ذلك^١.

أما عن ميعاد الطعن، فالنصوص الخاصة به لا تخلو من الانتقاد. فإنه بإعمال النصين ٧٢، ٧٦، معاً يكون ميعاد الالتماس شهرين من تاريخ إعلان الحكم. وإذا جاز أن يكون إعلان الحكم نقطة البدء في سريان ميعاد المعارضة، فلا يجب أن يكون موعد السريان ميعاد الالتماس في جميع أحواله: فهو قد يُبنى على واقعتين قد لا تظهران إلا متأخرتين. وكان العدل يقضي بأن يكون هذا الميعاد من تاريخ ظهور الورقة القاطعة أو ثبوت تزويرها... إن مدة الشهرين يجب أن تُحتسب من تاريخ ظهور الورقة القاطعة في الدعوى، أما تاريخ إعلان الحكم فهو لا يصلح نقطة للبدء إلا في الطعن بالالتماس على وقوع مخالفة للقواعد الأساسية في إجراءات التحضير والحكم^٢.

وفيما يتصل بإجراءات الطعن بتصحيح الغلط المادي في فرنسا، وطبقاً لنص المادة ٧٨ من قانون ٣١ يولييه سنة ١٩٤٥ المنظم لمجلس الدولة الفرنسي، يجب على الخصم صاحب الشأن، إذا أراد أن يلجأ إلى هذا الطعن، أن يقدمه في الشكل نفسه الذي قدمت به الدعوى الأصلية، على أن يكون ذلك في مدى شهرين من تاريخ إعلان الحكم المراد تصحيحه. ويجب أن يُقدّم الطعن في الشكل نفسه الذي قدمت به الدعوى الأصلية، فإذا كان الطلب الأصلي من الطلبات التي لا يجوز تقديمها بغير محام، سرى الحكم نفسه بالنسبة للطعن بالتصحيح. ويكون ميعاد الطعن شهرين من تاريخ إعلان الحكم^٣.

وتبرز في قواعد الشكل والمدة بعض الفروق بين الطعن بالإلغاء والطعن بالنقض في فرنسا. فقد كان الطعن بالنقض - منذ مرسوم ٢ نوفمبر سنة ١٨٦٤ - كالطعن بالإلغاء من حيث إعفائه من الرسوم، ومن تقديمه بواسطة محام. فكان كلاهما يُقدّم بلا رسوم، وبغير إلزام للطاعن بأن يلجأ إلى وساطة محام مقيد أمام مجلس الدولة. ولكن حدث منذ سنة ١٩٥٣ أن جاء المُشرّع الفرنسي في المادة الثانية من المرسوم الصادر في ٣٠ سبتمبر ١٩٥٣ بتعديل، أصبح الطعن بالنقض - طبقاً له - لا يقدم إلى مجلس الدولة إلا بواسطة محام، بينما ظل الطعن بالإلغاء، كما هو، يمكن

١ - الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، طرق الطعن في أحكام مجلس الدولة دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، مرجع سابق، ص ٧.

٢ - الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، طرق الطعن في أحكام مجلس الدولة دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، مرجع سابق، ص ٣٧.

٣ - الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، طرق الطعن في أحكام مجلس الدولة دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، مرجع سابق، ص ٧٥.

تقديمه دون محام. ويجب أن يكون الطلب (أي صحيفة الدعوى) مسبباً، ويعتبر الطلب غير المسبب غير مقبول إطلاقاً. هذا، مع مراعاة القواعد العامة في المرافعات التي تخول للطاعن أن يقدم بعد صحيفة الدعوى مذكرة شارحة. وعلى أي حال، فلا يجوز أن يشمل الطعن بالنقض سوى طلب إلغاء الحكم المطعون فيه، أي يجب ألا يشمل طلبات أخرى، كالتعويض مثلاً. وأما عن ميعاد الطعن بالنقض، فهو شهران. وتكاد تكون هذه المدة هي المدة العادية في القانون الإداري، فنراها في الطعن بالإلغاء والطعن بالاستئناف والمعارضة أمام المحاكم الإدارية والطعن بتصحيح الخطأ المادي. وكقاعدة عامة، تسرى هذه المدة من تاريخ إعلان الحكم الذي يُراد الطعن فيه، وذلك كقاعدة عامة؛ لأن لها عدة استثناءات. فمثلاً: قرارات لجنة التقسيم العقاري تتمتع بحجية مطلقة، أي بالنسبة للكافة، وهي تكون محلاً لا لإعلان فردي ولكن للتعليق واللصق في البلدة الكائن في دائرتها العقاري. وهذا اللصق هو الذي يعتبر كبدائية لسريان مدة الشهرين وأيضاً هنالك استثناء بالنسبة لقرارات "مجلس المراجعة"، حيث يُلزم أصحاب الشأن بأن يكونوا حاضرين، أو على الأقل ممثلين في الجلسة، ويسري ميعاد الطعن في قرارات هذا المجلس ابتداءً من يوم إصدار القرار نفسه^١.

وحول شروط قبول دعوى الإلغاء، فيُقصدُ بها الشروط التي لا بد من توافرها حتى تكون الدعوى مقبولة أمام القضاء، بأن تتوافر للدعوى شروط شكلية، تتمثل في ميعاد رفعها، وأهلية رافعها، والإجراءات الواجب مراعاتها عند رفعها، وطبيعة القرار المطعون فيه، وما إذا كان قابلاً للطعن أم غير قابل. وهذه الشروط التي يتعين على المحكمة أن تتحقق منها، بعد التحقق من أنها صاحبة اختصاص للنظر في الدعوى، حتى إذا أيقنت من توافرها، صير إلى مرحلة التحقق من الشروط الموضوعية.

وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى هذه العناصر بقولها: "إن لدعوى الإلغاء- طبقاً لما جرى عليه القضاء الإداري- شروطاً لا بد من توافرها حتى تكون هذه الدعوى مقبولة أمام القضاء، وعليه أن يتصدى لها بالفحص قبل أن يتصدى لموضوع المخالفة المدّعاة، إذ لا

^١ - الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، طرق الطعن في أحكام مجلس الدولة دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، مرجع سابق، ص ٨٠-٨١. ولزيد من التفصيل، انظر كذلك: سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢. وسامي جمال الدين، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦.

يمكنه بحث الموضوع، إلا بعد أن يتأكد له توافر هذه الشروط، وإذا لم تتوافر، تحتم عليه الحكم بعدم قبولها، دون التغلغل في الموضوع^١.

وشروط القبول هذه في دعوى الإلغاء تتمثل في أمور خمسة^٢:

١. طبيعة القرار المطلوب إلغاؤه.
٢. الشروط المتعلقة برفع الدعوى.
٣. ميعاد رفع الدعوى.
٤. انعدام طريق الطعن الموازي أو ما يسمى بالطعن المقابل.
٥. عدم الإذعان للقرار المطعون به.

إن دعوى الإلغاء لا تُقام إلا ضد تصرف قانوني نهائي من شأنه أن يلحق ضرراً بالفرد أو يؤثر في مركزه القانوني على أن يأخذ هذا التصرف صورة قابلة للتنفيذ صادرة عن السلطة الوطنية، بمعنى أن التصرف الذي يوجه إليه الطعن بالإلغاء يجب أن يكون:

١. تصرفاً قانونياً.
٢. صادراً عن سلطة إدارية وطنية.
٣. تصرفاً نهائياً تنفيذياً من شأنه أن يؤثر في المركز القانوني للطاعن.

الشرط الثاني: الشرط المتعلق برفع دعوى الإلغاء

ومن المبادئ المسلم بها ومما استقر عليه اجتهاد محكمة العدل العليا أن دعوى الإلغاء هي مخاصمة قضائية منصبية على مخاصمة القرار الإداري، وبما أنها كذلك فيجب أن يتوافر فيمن يرفعها شرطان: أحدهما المصلحة والآخر الصفة، فلا يجوز قبول دعوى الإلغاء ما لم يتوفر في الطاعن هذان الشرطان:

الأول: شرط المصلحة المتّصل بمفهوم المصلحة وتطورها وأحكامها العامة ووقت تقدير المصلحة وصفاتها وخصائصها والدفع بانعدام المصلحة والمصلحة في التداخل في الدعوى ومعيار مصلحة الأفراد ومصلحة الموظفين والهيئات العامة.

الثاني: شرط الصفة

١- الحكم الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٣/٢٥ المنشور في مجموعة سمير أبو شادي ص ١٠١٢، كما ورد: الدكتور فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، ٢٠٠٥، ص ٢٣٦.

٢- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢٣٦ - ٢٤٢.

تستعمل كلمة "المصلحة" في عالم القانون، مرة بمعنى أنها عنصر من عناصر الحق فيقال "إن الحق مصلحة مادية أو أدبية يحميها القانون" مرة أخرى بمعنى أنها شرط لقبول الدعوى فيقال "إن المصلحة معيار الدعوى" و "لا دعوى بغير مصلحة"^١.

ويُشترط في رافع دعوى الإلغاء- إلى جانب شرط المصلحة، الصفة: أي أن يكون له صفة. والصفة هي ما للشخص من شأن في رفع دعوى الإلغاء وإبداء دفاعه عنها^٢. على أنه يدق الفرق بين المصلحة والصفة حتى أنهما تختلطان أو تندمجان أحياناً، ويمكن إجمال الاختلاف في أن المصلحة شرط لقبول الدعوى في حين أن الصفة شرط مباشرة الدعوى أمام القضاء إذ قد يكون الشخص صاحب مصلحة تجيز له طلب إلغاء القرار ومع ذلك لا يجوز له مباشرة هذه الدعوى بنفسه لانعدام أهليته فيكون صاحب الصفة في هذه الحالة الوصي أو النائب وينبغي على ذلك أنه إذا انتفت الصفة كانت الدعوى غير مقبولة، ويمكن إثارة هذا الدفع في أية مرحلة كانت عليها الدعوى. ومن هنا يمكن القول بأن الصفة شرط لازم وهو مستقل عن شرط المصلحة لدى الطاعن.

الشرط الثالث: ميعاد رفع دعوى الإلغاء

وإذا كانت مصالح الأفراد تكمن في إطالة ميعاد الطعن بالإلغاء حتى يتدبروا أمرهم في القرارات الإدارية الصادرة بحقهم، فيعكفوا على دراستها ويعرفوا مدى تأثر مصلحتهم بسببها، ويحددوا بالتالي موقفهم إزاءها فيما قبلوها وإما اللجوء إلى الطعن بها، حتى إذا انعقد العزم على مجابتهها واختصامها شرع الواحد منهم في إعداد أوراقه ومستنداته والوقوف على تحديد شهوده وسائر أنواع بياناته، ومن ثم يحزم أمره بالتوجه إلى محام يرى فيه القدرة والكفاءة ليتولى عنه خوض معركة قضائية أمام المحكمة المختصة^٣.

الشرط الرابع: انعدام طريق الطعن الموازي

١ - د. عبد المنعم الشرقاوي، نظرية المصلحة في الدعوى، مكتبة عبد الله وهبه، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٤٧، ص

٥٣، كما ورد: فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢٤٣.

٢ - د. فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٣٢، كما ورد: فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢٥٧.

٣ - فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢٦٤.

والموضوع هنا يرتبط بطريق الطعن الموازي ونشأة هذه النظرية وشروط تطبيقها في القضاء المصري والأردني مع نموذج عن تطبيقات محكمة العدل العليا كالاتي:

يُقال بوجود طعن أو دعوى موازية عندما يكون هناك أي طريق قضائي آخر يتمكن الفرد بواسطته من اتباعه بخصوص نزاع معين للوصول إلى النتائج نفسها التي تحققها له دعوى الإلغاء، حتى إذا ما توفر هذا الطريق القضائي الآخر تعين عليه سلوكه وامتنع عليه بالتالي اللجوء إلى القضاء الإداري لإقامة دعوى الإلغاء. فإن قدم دعوى الإلغاء هذه مع وجود طريق طعن قضائي آخر يخوله قدرأً من المزايا أو النتائج بما يحصل عليها بدعوى الإلغاء، فإن مصير دعوى الإلغاء يكون بعدم قبولها^١.

إن نظرية الطعن الموازي هي نظرية قضائية من خلق مجلس الدولة الفرنسي وابتكاره، ولم تكن تستند إلى أي نص تشريعي^٢، حيث سادت هذه النظرية خلال القرن التاسع عشر، وكان مجلس الدولة يأخذ بها ويطبقها بشدة في البداية، ثم ما لبث أن أخذ يخفف من حدة تطبيقها بصورة تدريجية، ويفسح المجال بالتالي بقبول دعوى الإلغاء. وما أن حل الربع الأخير من القرن التاسع عشر حتى كادت مبررات قيامها تندثر، وحة الأخذ بها تخف^٣.

بل وبدأ القضاء الفرنسي يتجه إلى التضييق من نطاق طريق الطعن الموازي، بعد أن أولاه أهمية عملية كبيرة، حتى كاد يختفي عملاً في قضائه الحديث^٤.

الشرط الخامس: عدم الإذعان للقرار المطعون فيه

إن حق الطعن بالقرار الإداري قبل انقضاء المدة المحددة قانوناً يمكن أن يسقط في حالتين، أولاهما: هي حالة الإذعان للقرار الإداري، وثانيهما: هي حالة تنفيذ القرار الإداري تنفيذاً مادياً. ويُقصد بحالة الإذعان في هذا المجال، صدور موافقة من صاحب المصلحة على قرار إداري مسّ مصلحته، سواء أكانت موافقة صريحة أم ضمنية، وقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أنه إذا أذعن صاحب الشأن لقرار إداري سقط حقه في الطعن بالقرار المذكور، لا يعتد بالقول بأن القضاء الإداري هو قضاء عيني تكون الخصومة فيه موجهة إلى القرار الإداري

١ - فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢٩٠-٢٩١.

٢ - د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، ص ٦٦٧.

٣ - الدكتور محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ١١١١.

٤ - الدكتور سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، ص ٦٦٨، كما ورد: فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢٩١.

لبيان عدم مشروعيته وأن موافقة الفرد على قرار إداري مخالف للقانون تعتبر بإطلاء باعتبار أن الاتفاق المخالف للقانون يعتبر باطلاً، ذلك لأن الفرد يملك أن لا يطعن بالقرار إطلاقاً، أو أن يتراخى في طعنه وحتى بعد انقضاء المدة المحددة قانوناً، هذا فضلاً عن أن القرار الإداري يتمتع بقرينة صحته وسلامته إلى أن يثبت العكس فيتم إلغاؤه، فمن باب أولى أن يوافق على القرار الإداري المخالف للقانون^١.

وفي الأردن، وقبل إحداث محكمة العدل العليا عام ١٩٨٩، رفضت المحاكم النظامية الاعتراف باختصاصها بنظر الدعاوى التي يقدمها الموظفون العامون لمخاصمة مشروعية الإجراءات التأديبية. فقد قضت محكمة استئناف عمان "غير أنه طالما كانت السلطة الإدارية مستقلة بموجب هذه الأنظمة- في تقدير لياقة الموظف أو كفاءته للعمل، وعزله، عندما ترى هذه السلطة أن المصلحة العامة تقتضي ذلك- كان لا حق للسلطة القضائية أن تعدي على هذا الاستقلال مطلقاً؛ لما في ذلك من الإخلال بقاعدة تفريق قوى الدولة، التي من شأنها جعل كل سلطة من السلطات الثلاث في الحكومات الدستورية صالحة للعمل مستقلة- في حدود اختصاصها- بمقتضى القوانين والأنظمة التي يفوض إليها تطبيقها. وإن جعل السلطة القضائية صالحة لتدقيق أعمال إدارية من هذا القبيل، وتنفيذها، يجب أن ينص عليه في القانون، لما في هذه المراقبة من الخروج على استقلال كل من هذه القوى والإخلال بال قاعدة الأساسية، وليس في القوانين الحاضرة نص على حق السلطة القضائية في هذه المراقبة"^٢. وهكذا، رفضت المحاكم النظامية توفير حمايتها القضائية، التي تقي الموظفين العموميين شر التعسف والاستبداد الإداري. وبذا، كان للرئيس الإداري مطلق السلطة لتحديد أسس انتقاء الموظفين وتعيينهم وإنهاء خدماتهم، دون معقب عليه من القضاء، وكان يمارس على رؤوسه سلطة تأديبية مطلقة، ولا يملك المعنيون إلا تقديم تظلمات إدارية بحتة^٣.

فقد قضت محكمة العدل العليا "يتبين لنا من أن الإطلاع على ملف المستدعية والبيّنات المقدمة، أنها امتنعت عن تدريس اللغة الإنجليزية، رغم تكليفها من رؤسائها، مع أنه من واجباتها بمقتضى الفقرة (ب) من المادة (٨١) من نظام الخدمة المدنية تنفيذ الأوامر والتوجيهات التي يصدرها إليها رؤساؤها. ولما لم تنفذ الأوامر والتوجيهات الصادرة إليها منهم، فهي قمينة بأن

١ - الدكتور حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، معية عمال المطابع التعاونية، عمان، ١٩٧٢، ص ٣١١.

٢ - عدل عليا: محكمة استئناف عمان القرار رقم ٥٩ المجلة القضائية ١٩٣٦، السنة الأولى عدد (٥)، ص ٣٠٥.

٣ - الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٤٤.

تُتخذ بحقها إجراءات تأديبية"^١. وقضت في حكم آخر "وإن ما صدر كما هو واضح نصه بعدم إطاعة الأوامر، ولمواقف المستدعية الشرسة والعدائية"^٢.

وفي الجمهورية اللبنانية، هناك طرق عديدة للطعن في الأحكام الإدارية. ولا يجوز الطعن في أحكام مجلس شورى الدولة إلا أمام المجلس ذاته. وذلك بأحد طرق أربعة هي:

- الاعتراض.
- اعتراض الغير.
- إعادة المحاكمة.
- طلب تصحيح الخطأ المادي^٣.

وتخضع هذه الدعاوى- كأصل عام- للقواعد نفسها التي تخضع لها الدعاوى التي صدر بشأنها القرار المطعون فيه، وتنظرها الغرفة نفسها التي أصدرت القرار المطعون فيه^٤. ولا تقبل القرارات الصادرة بصدد طلبات إعادة المحاكمة وتصحيح الخطأ المادي أي طريق من طرق المراجعة^٥. وقضت المادة ٩٥ من مرسوم مجلس شورى الدولة اللبناني بأن "القرارات الصادرة بالصورة الغيابية تقبل الاعتراض. والاعتراض لا يُوقف التنفيذ، إلا إذا قرر مجلس شورى الدولة ذلك. ويُقدّم الاعتراض في مهلة شهرين ابتداء من تاريخ تبليغ القرار الغيابي. وكل اعتراض يُقدّم بعد انقضاء المهلة، يُردّ شكلاً"^٦. وإذا صدر القرار حضورياً في مواجهة فريق، وغيابياً بحق فريق آخر، فلا يحق لهذا الأخير أن يعترض على القرار إذا كانت مصلحته لا تختلف عن مصلحة الفريق الآخر^٧. وقد قضى مجلس شورى الدولة اللبناني بأن "القرار يُعتبر صادراً بالصورة الغيابية عندما لا تبدي الدولة أي وجهة نظر في النزاع، أي عندما لا تقدم الدولة أية

١ - عدل عليا: ١٨/٥/١٩٨١، مجلة نقابة المحامين ١٩٨١، ص ١٢٢٧. وعدل عليا: ٢١/٩/١٩٩٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٥، ص ٥٧٨. وعدل عليا: ٢٥/١٠/١٩٩٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٥، ص ٥٨٦.

٢ - عدل عليا: ٣١/١/١٩٧٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٣، ص ٢٥.

٣ - المادة ٩٤ من مرسوم مجلس شورى الدولة اللبناني.

٤ - المادة ١٠١ من مرسوم مجلس شورى الدولة اللبناني..

٥ - المادة ١٠٠ من مجلس شورى الدولة اللبناني، كما ورد: الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

٦ - الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

٧ - المادة ٩٦ من مرسوم مجلس شورى الدولة العام ١٩٧٥. كما ورد: الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

لائحة جوابية على المراجعة. وتقديم الملف الإداري للمراجعة تنفيذاً لقرار إعدادي لا يعتبر بمثابة جواب على المراجعة"^١.

نصت المادة ٩٧ من مرسوم مجلس شورى الدولة في لبنان على أنه "إذا ألحق القرار ضرراً بشخص لم يكن داخلاً في الدعوى أو ممثلاً فيها، حق لهذا الشخص أن يعترض على القرار بطريقة اعتراض الغير. ويجب أن تُقدّم طلبات اعتراض الغير تحت طائلة الرد خلال مدة شهرين من تاريخ العلم بصدور الحكم، على ألا تتجاوز المهلة في مطلق الأحوال، خمس سنوات من تاريخ صدوره"^٢.

ويشترط لقبول اعتراض الغير:

١. ألا يكون المعارض داخلاً في الدعوى الأصلية أو ممثلاً فيها. ولا يعتبر تمثيل الإدارة في الدعوى الأصلية تمثيلاً لموظفيها^٣.
 ٢. أن يلحق القرار ضرراً بالمعارض، سواء أكان الضرر مادياً أم معنوياً.
 ٣. أن يرفع الاعتراض خلال شهرين من تاريخ العلم بصدور الحكم، على ألا تتجاوز المهلة خمس سنوات من تاريخ صدوره^٤.
 ٤. ولا يجوز أن يكون اعتراض الغير على القرارات الصادرة في دعاوى الإبطال (الإلغاء) أو في دعاوى القضاء الشامل^٥.
- إن القرارات الإدارية، كما ورد، تُنفذ في حق الإدارة بمجرد صدورها، إلا أنها لا تسري في مواجهة الأفراد إلا إذا علموا بها، والعلم بالقرار الإداري يتم وفقاً لأحدى الطرق المقررة قانوناً للعلم في القانون الإداري، ووسائل العلم ثلاث، هي^٦:
١. النشر.

١ - قرار رقم ٣٦٠ - بتاريخ ١٢/١٢/١٩٨٤ - رقم المراجعة ٧٣/١٢٨٧. كما ورد: الدكتور ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٦.

٢ - الدكتور ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٦.

٣ - قرار مجلس شورى الدولة رقم ١٩٣ - تاريخ ١٩٥٨/٥/٢ - رقم الدعوى ١٤٠٧.

٤ - الدكتور ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٦.

٥ - قرار مجلس الشورى رقم ٣٩١ - تاريخ ١٩٥٣/١١/٢٥. كما ورد: الدكتور ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٦.

٦ - الدكتور خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة فرنسا ومصر ولبنان والأردن، مرجع سابق، ص ٢٠٠-٢٠١.

٢. الإعلان.

٣. العلم اليقيني.

بينما مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يقوم على عدة اعتبارات، وهي:

١. عدم المساس بالحقوق المكتسبة.

٢. ضمان استقرار المعاملات.

٣. أن قاعدة عدم الرجعية تقوم على فكرة حماية الأفراد وتحقيق ضمان لهم ضد اعتداء

مصدر القرار على اختصاص سلفه.

وفيما يتعلق في الاستثناءات على مبدأ الرجعية، يُلاحظ أن القضاء الإداري بدأ يخفف من حدة

قاعدة عدم الرجعية بما لا يخرج عن جوهرها أو يعيق الإدارة عن أداء مهامها فظهرت بعض

الاستثناءات على مبدأ عدم الرجعية بما يأتي:

- إباحة الرجعية بنص تشريعي.
- إباحة الرجعية في تنفيذ الأحكام.
- جواز رجعية اللوائح الأصلح للمتهم.
- إباحة الرجعية للقرارات الإدارية التي تتضمن بالضرورة أثراً رجعياً.

الفصل الرابع : الرقابة القضائية على القرارات التأديبية

لعل الإجماع ينعقد على أن ما من نظام تشريعي وقانوني وقضائي متماسك، إلا واستند إلى رقابة قضائية على القرارات، أياً كانت طبيعة تلك القرارات، والقرارات التأديبية ليست استثناءً، بل ربما كانت في حاجة أمس إلى نظام رقابي فاعلٍ وفَعَالٍ؛ لاعتباراتٍ مختلفة، ليس أقلها أهمية على الأرجح، طبيعة النظام المزدوج، وإشكاليات تناول التأديب بالمعنى الإداري، أو التعاطي معه من منظور جزائي، وكلاهما له سلبياته وإيجابياته.

كما أن التجريد والعمومية في القوانين والأنظمة الإدارية، تزيد من تعقيد موضوعات التأديب الإداري، ويضاف إلى ذلك عددٌ آخر من الاعتبارات التي قد لا تقل أهمية: سواءً أعلق ذلك بالمؤثرات ذات الطبيعة الذاتية في هذه الدائرة من دوائر العمل الحكومي أو ذلك، ولهذا الرئيس أو ذاك، أم تعلق بالتنوع والتفصيلات الإدارية والفنية، بل والسلوكية، التي يصعب حقاً الجزم بحياديتها وموضوعيتها. إن هذه المسائل مجتمعة -وغيرها كثير- تجعل من الرقابة القضائية على القرارات التأديبية مسألة ذات أهمية قصوى في أي نظام يسعى إلى الارتقاء بمؤسساته ونظمه، بروح ديمقراطية تحترم حقوق الإنسان.

يحتل موضوع القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة مركزاً هاماً بين موضوعات القانون الإداري، ذلك أن هدف القاضي الإداري تقويم أعمال السلطة الإدارية إذا ما حادت عن احترام القواعد القانونية فيما تمارسه من نشاط وأعمال، الأمر الذي يحقق حسن الإدارة، مع الحماية الكاملة لحقوق الأفراد وحيرياتهم العامة من تعسف جهة الإدارة. لذا، اعتُبر القضاء الإداري الملاذ الذي يلجأ إليه الأفراد لإنزال حكم القانون وأحكامه، والمكان الذي تُحقق فيه صيانة الحقوق والواجبات لكل من السلطة الإدارية والأفراد، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى إيجاد مركز التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة. وإن المُشرِّع والقضاء في لبنان قد عملا على ترسُّم خطوات النظام الفرنسي في كثير من المواضع إزاء النجاح الكبير الذي أثبتته هذا النظام الأخير^١.

ومبدأ المشروعية في أي نظام قضائي يمثل نقطة الانطلاق والارتكاز في مجمل شبكة علاقات السلطة التنفيذية مع محيطها. فوجود أسس قانونية تحكم دور السلطة التنفيذية، برقابة قضائية محددة، شرط مسبق في النظام السياسي المعاصر، ويكاد يستحيل التحدث عن دولة القانون، دون تطبيق هذا المبدأ.

وعليه، سنعالج هذا الفصل من خلال مبحثين:

^١ - الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٥-٦.

المبحث الأول: السّطة التّقديريّة ورقابة القضاء.
المبحث الثاني: تطبيقات الرقابة في لبنان والأردن

المبحث الأول : السّطة التقديرية ورقابة القضاء

تكون الإدارة في ممارستها للسلطة التقديرية بمنجاة من كل رقابة قضائية، إلا إذا دُفع بأن الإدارة قد استعملت سلطتها التقديرية لتحقيق غرض غير مشروع، أو لم يجعله المُشرّع من اختصاصها، فتكون الإدارة قد خرجت عن نطاق التقدير المتروك لها. وهذه هي القاعدة العامة فيما يتعلق بالرقابة التي يبسطها القضاء على الإدارة في ممارسة اختصاصها التقديرية. وإن القضاء الإداري في فرنسا- وفي مصر وفق قضائه القديم- خرج على القاعدة السابقة في مجال قضاء التعويض، كما أنه قد وضع بعض الضوابط للإدارة في مجال قضاء التعويض، كما أنه وضع بعض الضوابط للإدارة في مجال قضاء الإلغاء^١.

والمسلك العام الذي ما يزال يلتزمه القضاء الإداري في هذا المجال، هو عدم التضيق على الإدارة، مع حماية الحرية الفردية. ولهذا، فإن مهمة القضاء، في كثير، من الحالات تكون عسيرة، لأن عليه أن يجد حلاً مرضياً للتوفيق بين الرغبة في إعمال السلطة العامة، والتمكين للحرية الفردية^٢.

ولا شك في أهمية القضاء الإداري، باعتباره الرقيب على مشروعية تصرفات الإدارة. ويزيد من تلك الأهمية أنه يعتبر قضاء إنشائياً لا يقتصر دوره في الحقيقة على مجرد تطبيق القانون على المنازعات المعروضة عليه، وإنما يمتد -إذا لم يجد القاعدة القانونية واجبة التطبيق- إلى خلق قواعد هذا القانون بما يتفق وطبيعة المنازعات الإدارية، كما يشمل تفسير هذه القواعد وتطويرها لتناسب مع الظروف المتغيرة^٣.

يرى بعض الفقه^٤ أنه يُشترط لوجود القانون الإداري، بمعناه الفني الدقيق في دولة من الدول، توافر أحد شرطين:

الشرط الأول: أن يوجد في هذه الدولة قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي، أو أن تتوافر للقضاء العادي حرية الفصل في المنازعات الإدارية، التي تكون السلطة الإدارية طرفاً فيها، دون التقيد بأحكام القانون الخاص الذي أنشئ هذا القضاء أصلاً لتطبيق أحكامه.

١ - الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٧، ص ٧٧.

٢ - الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٧٨.

٣ - الدكتور ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٧-٨.

٤ - الدكتور محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة- ص ١١، كما ورد: الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨.

الشرط الثاني: تقنين القانون الإداري بمعنى أن يصدر المُشرِّع مجموعة قانونية إدارية تتضمن المبادئ العامة للقانون الإداري والقواعد والأحكام الإدارية التي تطبق في المنازعات الإدارية على غرار مجموعة القانون المدني وغيرها من مجموعات القانون الخاص التي توجد في الوقت الحاضر في دول العالم المعاصر^١.

والرقابة القضائية هي آخر ضمانات يلجأ إليها الموظف، إذا لم تسعفه الضمانات الأخرى، والمقررة خلال الإجراءات السابقة على توقيع الجزاء. وهي ضمانات هامة، بالنسبة للموظف، حيث يستطيع اللجوء إلى القضاء، ليقوم الأخير بدوره في أعمال رقابته على القرارات التأديبية للسلطات الرئاسية، وعلى أحكام القضاء التأديبي، فيلغى أي حكم أو قرار يخرج على حدود المشروعية. والرقابة القضائية هامة أيضاً، كونها مصدراً هاماً لضمائن التأديب، فمعظم الضمانات تجد مصدرها في أحكام القضاء. وفي ميدان التطبيق، نجد أن الأنظمة المقارنة، قد أجمعت على جعل اختصاص الرقابة القضائية- في مجال التأديب- للقضاء الإداري. غير أن نظام التأديب في سوريا، قد شذ عن هذه القاعدة، عندما جعل المُشرِّع، الطعن بقرارات مجلس التأديب، من اختصاص الغرفة المدنية في محكمة النقض. والرقابة القضائية في فرنسا (في مجال التأديب). في فرنسا، يُطعن- بالإلغاء أو التعويض- أمام المحاكم الإدارية في القرارات التأديبية للموظفين العموميين، عدا المعيّنين بمرسوم، حيث يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون التي ترفع عن القرارات التأديبية الخاصة بهم. في فرنسا، يُطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية بطريق الاستئناف أمام مجلس الدولة، كما يُطعن في الأحكام الصادرة من بعض الجهات القضائية، كالمجلس الأعلى للتعليم الوطني، بطريق النقض أمام مجلس الدولة^٢.

تأخذ الرقابة على أعمال الإدارة أشكالاً في غاية التنوع. ومع تطوّر الحياة السياسية والاقتصادية- الاجتماعية، والنزوع المتصاعد نحو احترام قيم الديمقراطية، وحقوق الإنسان، عبر العالم، أخذت الرقابة على أعمال الإدارة بالتمايز، كواحدة من أهم الضمانات الممنوحة للموظف العام المُحال للتأديب. وأصبحت الرقابة الذاتية ومراجعة الإجراءات من سمات الإدارة المعاصرة، إلى جانب الرقابة التفقينية المتمثلة في "التراجع" عن قرارات تبين أنها في غير محلها. كما لوحظ مزيد من الاهتمام بتطلّعات الموظفين، فتوجهت التشريعات المعاصرة. إلى بناء لجان

١ - الدكتور محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة- ص ١١، كما ورد: الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨.

٢ - الدكتور منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام- دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، الطبعة الأولى، عمان- الأردن، ١٩٨٤، ص ٣٥٣-٣٥٤.

أو هيئات للنظر في الطعون في صيغة إدارية، غير قضائية إلى جانب الإجراءات والهيئات ذات الصلة القضائية. وفيما يأتي عرض مقتضب لأبرز أشكال الرقابة في صورتها الإدارية.

إذا صحت هذه القاعدة التي تقول إن القانون هو مرآة المجتمع بالنسبة إلى القانون عموماً، فإنها أصدق ما تكون بالنسبة إلى القانون الإداري بصفة عامة، وإلى القضاء الإداري بصفة خاصة. ذلك أن الخاصية التي تميزت بها الدول الحديثة عموماً - أي كانت الأيديولوجية التي تعتنقها من الرأسمالية في أقصى اليمين، إلى الماركسية في أقصى اليسار - تنحصر في زيادة واجبات- الدولة، وتدخل الحاكمين بصورة متزايدة في حياة المحكومين. ولم يكن هذا التدخل - في معظم الحالات- مجرد مظهر أو صدى لفلسفة معينة، بل أنه كان استجابة حتمية لمقتضيات الظروف التي واجهتها البشرية في أعقاب الحربين العالميتين الأولى والثانية، والتي كانت دورها نتيجة لفكرة الحرب الشاملة، التي قامت عليها الإستراتيجية الحربية في القرن التاسع (القرن العشرين). وإذا كانت الظروف هي التي تملّي على البشرية مواقف معينة، فإن الإنسان سرعان ما يميل إلى "فلسفة" هذه المواقف، ليرد تصرفاته حيالها إلى فكرة واضحة وهكذا تنشأ المذاهب الاجتماعية التي تؤثر بدورها في الفكر القانوني باعتباره علماً اجتماعياً.

والقضاء الإداري هو في جوهره رقابة وقيّد على تصرف الإدارة. والإدارة بحكم ما تواجهه من تبعات جسام، تضيق ذرعاً بهذه الرقابة لسبب أو لآخر. وهنا يجيء دور "الفلسفة الاجتماعية" أو "الأيديولوجية" التي تعتنقها الدولة لتقول كلمتها في رغبة الإدارة في التصرف بحرية مطلقة، ورغبة المواطنين في وضع قيود تكبح من جماح حرية الإدارة، وشدّها إلى حظيرة قواعد عامة معروفة. تكفل لهم حرياتهم، وقيمهم الاجتماعية التي يحرصون عليها.

المبحث الثاني : تطبيقات الرقابة في لبنان والأردن

سنتناول في هذا المبحث مطلبين:

المطلب الأول: تطبيقات الرقابة في لبنان.

المطلب الثاني: تطبيقات الرقابة في الأردن.

المطلب الأول : تطبيقات الرقابة في لبنان

يُعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني منذ إنشائه عام ١٩٢٤ القاضي العام في المنازعات الإدارية. وقد نصت المادة ٦٠ من مرسوم عام ١٩٧٥ على أن "مجلس شورى الدولة هو المحكمة العادية للقضايا الإدارية، والمرجع الاستئنافي أو التمييزي في القضايا الإدارية التي عين لها القانون محكمة خاصة". ثم نصت المادة ٦١ على أن "ينظر مجلس شورى الدولة على

^١ - الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري-الكتاب الأول، دار الفكر العربي، ط ٥، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٤.

الأخص: "... و عددت في سبع بنود بعض المنازعات الإدارية. وهو تعداد على سبيل المثال، وليس على سبيل الحصر. كما تحدثت المواد من ٦٢ إلى ٦٥ عن عدد من اختصاصات المجلس، بالطريقة نفسها^١.

وأكد مجلس الشورى أن "جميع المنازعات ذات الطابع الشخصي التي تنشأ بين المؤسسة العامة التجارية والصناعية وأفراد جهاز العمل لديها تدخل في اختصاص القضاء العادي وتخضع لنظام القانون الخاص. ولا يُستثنى من هذا الاختصاص سوى الشخص المكلف بإدارة مجموع دوائر المؤسسة ورئيس المحاسبة فيها، إذا كانت له صفة المحاسب العام. وإذا لم يحدد النص القانوني طابع المؤسسة العامة، يصبح من واجب مجلس شورى الدولة الفصل في هذا الموضوع.. ولكي تعتبر المؤسسة العامة تجارية أو صناعية يجب أن تكون الأعمال التي تقوم بها مشابهة لتلك التي تجريها المؤسسات الخاصة"^٢.

ولمجلس الشورى إبطال القرارات التأديبية^٣ في حالة انطوائها على أي عيب من عيوب المشروعية، وهي الاختصاص والشكل والمحل والغاية والسبب، وذلك مع ملاحظة ما قضت به المادة ١١٣ من المرسوم من أنه "لا يحق لمجلس شورى الدولة في القضايا التأديبية أن ينظر في ملاءمة العقوبة المقررة". أي أن المجلس يراقب وجود الحالة الواقعية أو القانونية المعتبرة سبباً للقرار وصحة تكيفها القانوني. ولكن رقابته لا تشمل تقدير التناسب بين العقوبة الموقعة والمخالفة المرتكبة. ومدة الطعن في القرارات التأديبية هي ثلاثون يوماً فقط حسب ما نصت عليه المادة ١١٢ من مرسوم مجلس شورى الدولة^٤.

ويخضع الموظفون في لبنان بصفة عامة لمجلس تأديب عام باستثناء بعض الفئات. فقد قضى مجلس شورى الدولة اللبناني بأن "تعداد الفئات التي استثنائها القانون رقم ٥٤ الصادر بتاريخ ٢ تشرين الأول ١٩٦٥ (الذي أنشأ مجلساً تأديبياً عاماً للموظفين) من صلاحية المجلس

١- الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٢.

٢- القرار رقم ٣٧٢ الصادر في ١٢/١٢/١٩٨٤ في الدعوى رقم ٨١/١٤٥٠٨. كما ورد: الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٣-١٦٤.

٣- تنص المادة ٦٤ من مرسوم مجلس الشورى على أن "ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين".

٤- الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٤.

التأديبي المذكور ورد بطريقة الحصر، كما يتبين من النص الذي ذكر صراحة أن الاستثناء يشمل "الفئات التالية"، أي دون سواها من الفئات الأخرى (المادة ١٣)¹.

أمّا في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، فقد قضت المادة ٦١ من مرسوم مجلس شوري الدولة بأن "ينظر مجلس شوري الدولة... في القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجرتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي، لتأمين سير المصالح العامة". وقد جاءت هذه الصياغة المليئة بالمتراذفات للدلالة على اختصاص المجلس بالعقود الإدارية، وهي تلك العقود التي تبرمها الإدارة، مستخدمة أساليب القانون العام².

ونصت المادة ٦٣ من مرسوم مجلس شوري الدولة في لبنان على أن "ينظر مجلس شوري الدولة في النزاعات المتعلقة بقانونية الانتخابات للمجالس الإدارية كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية وسواها". ويمكن الاعتراض على صحة انتخابات المجالس الإدارية من جانب كل ناخب في المنطقة المعنية أو ذات العلاقة، وكل من قدم ترشيحه فيها بصورة قانونية، ومن قبل الدولة بناء على طلب وزير الداخلية³. وتقدم اعتراضات الناخبين والمرشحين خلال مهلة خمسة عشر يوماً من إعلان نتائج الانتخابات⁴. أما اعتراض الدولة فيقدم خلال مهلة شهر من إعلان النتائج⁵.

١. قضايا الضرائب⁶.

٢. طلبات التعويض من الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة.

٣. القضايا المتعلقة بأشغال الأملاك العامة.

٤. القرارات الصادرة عن هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي:

واعتبر المشرع اللبناني مجلس شوري الدولة جهة استئناف ونقض أو تمييز بالنسبة

للقرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائي:

• مجلس شوري الدولة كجهة استئناف.

مجلس شوري الدولة كجهة تمييز.

١- قرار رقم ٤١٢- بتاريخ ٢٧/١٢/١٩٨٤ رقم المراجعة ٧٤/٩٦٠١. كما ورد: الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٤.

٢- الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٤-١٦٥.

٣- المادة ١٠٩ من مرسوم مجلس شوري الدولة.

٤- المادة ١١٠ من المرسوم.

٥- المادة ١١١ من المرسوم.

٦- الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٥-١٦٨.

إن القضاء الإداري في لبنان يفتني خطى مجلس الدولة الفرنسي. فقد قرر مجلس شورى الدولة في حكم له أن "إشراك اللواء قائد الجيش في تأليف المجلس التأديبي يؤدي إلى جمع سلطة الملاحقة التأديبية وسلطة الحكم، وهو أمر يتنافى مع المبادئ القانونية العامة، التي تقضي باستقلال كل من السلطتين إحداهما عن الأخرى"^١. فمجلس الشورى قد أقام هنا مبدأ "حيده القضاء" الذي قرره المجلس الفرنسي كواحد من المبادئ العامة للقانون^٢.

ومبدأ آخر قرره مجلس الشورى اللبناني: هو مبدأ ضرورة وجود قضاء لرقابة شرعية أعمال الإدارة، فقال رداً على الدفع بعدم اختصاص القضاء بالنظر في الأعمال التي اتخذها المفوض السامي الفرنسي، إن التسليم بذلك سوف يؤدي "إلى حرمان الأفراد من حق طبيعي أصيل ملتصق بالطبيعة الإنسانية، وهو حق توفير العدالة للجميع، وحق التظلم، وهو حق قائم، يعلو على كل ما هو مكتوب وغير مكتوب؛ باعتباره أساس كل نظام وسند كل حكم... وحيث أن القول بعكس هذا الوضع يجعل العمل بلا مرجع قضائي ويكرس نتائجه إلى ما لا نهاية، وهذا ما يتعارض مع المبادئ القانونية العامة والحقوق الطبيعية للإنسان"^٣.

يقوم القضاء الإداري بمهمة حل المنازعات القائمة بين الإدارة وعمالها بشكل متعمق وجريء، قد أنشئ في الأصل لأجل أن يقوم بمهمة حل الخلافات الناجمة عن علاقة السلطة العامة بالموظفين، أي لكي يضع حداً لمخاطر تعسف الإدارة في سلطتها تجاه رعاياها. فهذا النظام الخاص بالرقابة القضائية لا يخلو من بعض المساوئ، وبصورة خاصة في البلاد التي يكون فيها القاضي الإداري منهكاً من كثرة القضايا التي تُعرض عليه. وتساهم قضايا الوظيفة العامة بدورها في مشاغل القضاء الإداري، ويؤدي ذلك إلى الإبطاء الذي يعاني منه القضاء بشكل عام. ونتيجة لهذه المساوئ فقد لجأت بعض الدول إلى إيجاد قاض خاص لحل الخلافات القائمة بين الإدارة وعمالها. ويمكن أن يُفرز هذا القاضي من سلك القضاء الإداري، على أن تكون مهمته الرئيسية حسم الخلافات القائمة بين الموظفين والإدارة^٤.

إن هذا النظام يجد له تطبيقاً في بعض البلاد، وبصورة خاصة في هولندا وفي ألمانيا، ونرى أن هذا النظام يصلح للبلاد التي تعاني من تضخم عمل القضاء الإداري، كما هو الحال في

١ - قرار ٥٩/١١/٣ المجموعه الإدارية السنة الرابعة ص ٢٧.

٢ - أنظر فالين: المطول الطبعة التاسعة ص ٤٦٦ والأحكام التي أشار إليها، كما ورد: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري-ذاتية القانون الإداري، الدار الجامعية، إسكندرية، ١٩٩٣، ص ٥٣.

٣ - قرار ٦٣/٤/٩ المجموعه الإدارية السنة السابعة ص ٢٦٧، كما ورد: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري-ذاتية القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٣-٥٤.

٤ - الدكتور عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مرجع سابق، ص ٢٤١.

جمهورية مصر العربية وفي فرنسا مثلاً. ذلك أنه من المؤسف حقاً أن نجد المحكمة العليا في القضاء الإداري تمضي أياماً بكاملها لأجل الفصل في قضايا تتعلق بأجور عمال البريد؛ على أثر دعوى ضد إدارة البريد والبرق والهاتف، لأجل مبالغ زهيدة^١.

وتتمثل الرقابة الذاتية التي تمارسها الجهات الإدارية بمراجعة الإدارة لأعمالها، والتحقيق فيما إذا كانت القرارات الصادرة عنها مطابقة للقانون أو ملائمة للظروف المحيطة بصورتها أم لا، حتى إذا تبين لها خطأ اتخاذها اتجهت إلى الرجوع عنها وإبطالها بهدف سيادة القانون واحترام أحكامه. ومن ناحية أخرى قد تواجه الإدارة ظروفًا ومتغيرات جديدة معها ضرورة إعادة النظر في القرارات الصادرة عنها من حيث مشروعيتها أو ملاءمتها، وهنا تتجه إلى إصدار قرارات أخرى تتناسب والظروف المستجدة وتأخذ هذه الرقابة من الناحية العملية صوراً أهمها الرقابة التلقائية، والرقابة بناءً على التظلم، والرقابة الرئاسية. وتكون الرقابة بأشكال متعددة^٢: أولاً- الرقابة التلقائية: وتكون هذه الرقابة عندما يقوم رجل الإدارة بمراجعة أعماله لمعرفة مدى مشروعيتها أو ملاءمتها، حتى إذا وجد خطأ في اتخاذها أو عدم صحتها فإنه يقوم بسحب أو إلغاء أو تعديل القرار الصادر عنه ويمكن كذلك للرئيس الإداري استناداً لسلطته الرئاسية المقررة له بموجب القانون في مواجهة رؤوسيه أن يلغي قرار الموظف التابع له أو تعديله أو أن يستبدل به قراراً آخر. وثانياً- الرقابة بناءً على التظلم: ومقتضى هذه الرقابة أن ينص المشرع على صلاحية لجنة إدارية مشكلة خصيصاً للنظر في نوع معين من القرارات بناءً على تظلم أو استئناف أمام هذه اللجنة ويحدد القانون مدة الطعن وصلاحيات اللجنة، وهو ما يسمى "بالتظلم الإداري" وهو مختلف عن "التظلم القضائي" الذي يقدمه الأفراد إلى القضاء في صورة دعوى.

ويحقق هذا النوع من الرقابة بعض المزايا، كما ينطوي على بعض العيوب منها^٣:

١. أنه لا يخضع لإجراءات معقدة، فلا يشترط القانون سوى تقديم استدعاء أو طلب عادي أو شكوى ولا يخضع لدفع رسم أو تقديمه خلال مدة معينة مما يجعلها تتسم بالسهولة واليسر.
٢. أنه لا يشترط أن يكون الطلب أو الشكوى موقعاً من محام.
٣. يجوز تقديمه مباشرة إلى الجهة الإدارية المختصة كما يجوز إرساله عن طريق البريد.
٤. أنها رقابة مشروعة وملائمة.

١- الدكتور عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

٢- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ١١٨-١٢٠.

٣- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ١٢١-١٢٧.

أما الرقابة الرئاسية على أعمال الإدارة، فهي الرقابة التي يمارسها الرئيس على أعمال مرؤوسيه، ويستمد الرئيس صلاحيته في الرقابة من قاعدة التدرج في السلم الإداري وما تستتبعه من تبعية المرؤوس للرئيس وفقاً لهذه القاعدة فإن الموظفين ينتظمون في هيكل السلم الوظيفي بناءً على تدرج تسلسلي ينتهي إلى الوزير في وزارته أو المدير العام في مؤسسته.

المطلب الثاني : تطبيقات الرقابة في الأردن

تنص المادة ١٠ فقرة ٣/د من قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة ١٩٥٢ على أن محكمة العدل العليا، تختص بالنظر في "الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية". ولقد بسطت المحكمة المذكورة رقابتها على جميع أنواع القرارات التي تعتبر في موضوعها تأديبية، كقرارات النقل أو الندب التي تنطوي على إجراءات تأديبية مقنعة^١.

وقد قررت المحكمة نفسها "أن عبارة القرارات النهائية للسلطات التأديبية تشمل كل قرار يكون تأديبياً في موضوعه سواء أصدر عن السلطة الرئاسية أم عن مجلس التأديب بمعناه الخاص؛ لأن عبارة السلطات التأديبية، هي من الاتساع 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 يقيدها القانون في هذا الشأن، بإسناد تلك الولاية إلى مجلس التأديب الخاص"^٢.

إن محكمة العدل العليا الأردنية تختص بالنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الرئاسية، أو مجلس التأديب المختص، أما مرجع الطعن بالإلغاء فهو^٣:

١. عدم الاختصاص.

٢. مخالفة القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها.

٣. إساءة استعمال السلطة.

ومع أن القانون لم يذكر، عيب الشكل، كوجه من أوجه الطعن، إلا أن محكمة العدل العليا، قد استقرت على أن مخالفة الإجراءات الجوهرية هي عيب يستوجب إبطال القرار الإداري^٤.

١ - الدكتور حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان ١٩٧٢، ص ١٩٢-١٩٣.

٢ - قرار رقم ٥٥/٤٥، مجلة "نقابة المحامين"، عمان، س٣، ص ٥٦٢، كما ورد: الدكتور منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام- دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، مرجع سابق، ص ٣٦٢.

٣ - المادة ١٠ فقرة ٣ من قانون تشكيل المحاكم النظامية.

٤ - الدكتور منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام- دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، مرجع سابق، ص ٣٦٢-٣٦٣.

أما التعويض عن القرارات الإدارية في الأردن فهو مسألة غير مستحدثة بقانون محكمة العدل العليا الجديد رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، وذلك أن ما جاء به هذا القانون لا يتعلق بحق التعويض في أصل نشأته، حيث أن هذا الحق مقرر للأفراد من قبل، وكانت تختص بطلباته المحاكم العادية، وإنما جاء بقواعد جديدة تتصل بترتيب الاختصاص، إذ نقل الطلبات بشأنه من هذه المحاكم إلى محكمة العدل العليا، فيما يتعلق بالقرارات الإدارية التي أوردتها قانونها الجديد حصراً، سواء أُرفعت إليها بصفة أصلية أم تبعية، أما ما عداها من قرارات، فلم يطرأ على الاختصاص بشأنها جديد، وبذلك أصبح الاختصاص بالتعويض عن القرارات الإدارية مشتركاً بين محكمة العدل العليا والقضاء العادي^١.

ويعتبر تأديب الموظفين الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجبات وظيفته، فكما أنه من اللازم أن يكافأ الموظف المجدّ على اجتهاده بالترقية وغيرها، فإنه من الضروري أن يُعاقب الموظف المهمل على إهماله بالعقوبة المناسبة. وكما أُحيطت الترقية بضمانات جديده، فإنه من اللازم أن يُحاط تأديب الموظفين بضمانات تحمي الموظف من التعسف. بل لعل الضمانات هنا ألزم منها في حالة الترقية. وهذا ما حاوله القانون. والقاعدة أنه لا تُوقع على الموظف عقوبة تأديبية إلا من الهيئة المختصة، ويُشترط أن تكون العقوبة منصوصاً عليها، وبعد استيفاء الضمانات التي نص عليها المُشرّع^٢.

وبشكل عام، فإن للقضاء أن يتحقق من وجود الوقائع المادية المنسوبة للموظف، وفيما إذا كانت تشكّل مخالفة تأديبية، وفيما إذا كان الجزاء الموقع منصوص عليه ضمن قائمة الجزاءات. ويترتب على الحكم بالإلغاء بطلان القرار الصادر بتوقيع الجزاء، وما يترتب على ذلك من آثار. وتمثل الخبرة إجراءً هاماً في تحقيقات النيابة الإدارية، كشأن التحقيق أمام النيابة العامة (مصر)، وذلك قد يعرض أمام النيابة في تحقيقاتها مسائل فنية، سواء أكانت هندسية أم طبية أم محاسبية، يجد عضو النيابة أنه غير قادر على أن يدلي فيها برأيه، لأجل ذلك حُوّل حق الرجوع إلى أهل الخبرة، إعمالاً لقانون الإجراءات الجنائية، بوصفه القانون العام الذي يحكم تحقيقات النيابة الإدارية^٣.

١ - الدكتور أحمد عودة الغويري، القضاء الإداري الأردني (قضاء الإلغاء وقضاء التعويض)-دراسة مقارنة مع نظام القضاء الإداري الفرنسي، مرجع سابق، ص ٢٨٦.

٢ - الدكتور سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٩٦، ص ٤٧١ - ٤٧٠.

٣ - درجت نصوص قوانين مجلس الدولة المصري، على تحويل القاضي الإداري "بما فيها قاضي التأديب، الحق في اتخاذ وسائل التحقيق المناسبة، دون بيان هذه الوسائل بالتفصيل أو تنظيم أحكامها- المادة ٢٧، ٣٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢- وعلى ذلك تعد الخبرة من وسائل التحقيق التي أجازت هذه القوانين اللجوء إليها، ويعتمد

وفيما يتصل بتحسين القرارات الإدارية الصادرة في المملكة الأردنية الهاشمية، كانت بعض القوانين الصادرة عن مجلس الأمة تتضمن أحكاماً تقضي بتحسين القرارات الإدارية الصادرة، بحيث يمتنع الطعن بها أمام محكمة العدل العليا^١، إلى أن وضع قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ وقبله القانون المؤقت رقم (٨٩/١١) حيث مُنع أي قرار إداري محصن بموجب قانونها، ومع ذلك فقد نص قانون التربية والتعليم بأنه تُعتبر قرارات الوزارة المتعلقة بإجراءات امتحان شهادة الدراسة الثانوية العام ونتائجه قطعية، ولا تخضع للطعن أمام أي مرجع قضائي أو إداري^٢. ولم تكن محكمة العدل العليا تسلط رقابتها على الإدارة عند ممارسة صلاحيتها التقديرية إلا في أضيق الحدود. وأعملت الإدارة صلاحياتها بمقتضى نظرية الظروف الطارئة والاستثنائية في الأردن. ولكن سلامة الدولة والحفاظ على النظام العام يسمو على كل قانون وضعي، ومن أجل ذلك كان قانون الدفاع سنة ١٩٣٥، وبموجبه فإن للسلطة التنفيذية أن تعلن حالة الطوارئ وإعلان الأحكام العرفية (نظرية الظروف الاستثنائية)^٣.

أما فيما يخص التنفيذ المادي للقرار الإداري، فقد تبنت محكمة العدل العليا في المرحلة الأولى من قضائها مبدأ يقضي بأن تنفيذ القرار الإداري تنفيذاً مادياً من قبل الإدارة يسقط حق الطعن في الطعن ولو لم تنقض المدة القانونية، وطبقت هذا المبدأ على نوعين من الدعاوى:

الأول: القرار الإداري القاضي بالهدم بمعنى أن تنفيذ قرار الهدم يسقط حق الطعن به إذ قضت بأنه: "لا تملك محكمة العدل العليا سلطة النظر في قرار الهدم ما دام قد تم تنفيذه". وفي

مجلس الدولة على الخبرة سواء بمعرفة خبير واحد أو أكثر في الدعاوي التي يوجد بها عنصر فني في حاجة إلى تحقيق الأمور المتعلقة بالناحية الطبية أو الهندسية أو الحسابية، مع مراعاة الإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات، وقانون الإثبات، وما يتفق ومقتضيات القضاء الإداري، بوصف أن ذلك من الأحكام العامة للتقاضي، راجع في ذلك تفصيلاً رسالة الدكتور/ أحمد كمال الدين يوسف، في "نظرية الإثبات في القانون الإداري". والمقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٧٦، ص ٣٤٩، وما بعدها، كما ورد: الدكتور عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الجنائي والتأديبي، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٥، ص ١٨٨.

١- أنظر: قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥، وتعديلاته، المادة (٨).

٢- أنظر: قانون التربية والتعليم رقم (٣) لسنة ١٩٩٤، المادة (٣٠)، كما ورد: فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ١١٢.

٣- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ١١٢.

٤- قرار رقم ٥٣/١٨/ سنة ١ عدد ٦ ص ٢٨٧ من مجلة نقابة المحامين.

قضية أخرى قررت أكثرية المحكمة" أن الحانوتين موضوع الدعوى قد تم هدمهما فلم يعد ثمة جدوى من متابعة السير بهذه القضية^١.

الثاني: الطعن بقرار التوقيف إذا أفرج عن المعتقل، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا أيضاً: "تبين لنا أن قرار الاعتقال قد نُفِّذ بحق المستدعي، وذلك بقضائه مدة الاعتقال المحكوم بها، ولذلك فإن إصدار أي قرار بهذا الشأن لم يعد مجدياً"^٢.

وتُطرح أسئلة مشروعة حول مدى قدرة الموظف على الرجوع إلى القضاء، عندما يقدر بأن حقوقه قد أصابها إغفال أو إجحاف من جانب الإدارة العامة، وحول سلطة القضاء، والإجراءات التي يتبعها القاضي في استخدام هذه السلطة، وأثار القرارات القضائية؟^٣.

إن القاضي يجب أن يتمتع أولاً بسلطة الإلغاء، فإذا لحق بالموظف ضرر نتيجة قرار فردي أو تنظيمي صادر عن الإدارة، وكان هذا القرار مخالفاً للنصوص القانونية، فإن على القاضي أن يضع نهاية لوجوده. ومن جهة أخرى، فقد يتمتع القاضي بسلطة التعويض، فإذا ادعى الموظف بأن ضرراً قد لحق به نتيجة قرار أو موقف اتخذته الإدارة تجاهه، كعدم قبضه لراتبه، أو لنفقة واجبة السداد من جانب الإدارة، فإن القاضي يستطيع أن يحكم على الإدارة بضرورة دفع المبالغ المالية المناسبة. وإن البلاد التي تتبنى نظام الوحدة القضائية؛ حيث لا يوجد إلا فئة واحدة من القضاء، لأجل القضايا المدنية والجنائية والإدارية، كما هو الحال في البلاد الأنجلو-سكسونية، نجد من الطبيعي أن يكون هذا القضاء الموحد هو صاحب الاختصاص للنظر في قضايا الوظيفة العامة أيضاً. ولهذا النظام مساوئ كثيرة، إذ أن القاضي الذي يتحمل عبئاً ثقيلاً نتيجة كثرة القضايا التي تُعرض عليه وتنوّعها، يجد نفسه أمام قضايا جديدة ومغايرة كلياً لاختصاصه، وهو غالباً ما يقف موقف الحذر والخوف من قضايا الوظيفة العامة؛ حيث يخشى التعدي على اختصاصات السلطة التنفيذية، وبالتالي خرق مبدأ فصل السلطات؛ نتيجة تدخله في خلافات واقعة بين الإدارة وعمالها. وينجم عن ذلك أن القاضي العادي يتردد أحياناً في إصدار حكم يلزم الإدارة بدفع التعويضات الناجمة عن أحكام المسؤولية المالية إلى عمال الإدارة العامة. وأخيراً، فإن هذا النظام يحمل في طياته خطر ضياع القاضي في تعقيدات الوظيفة العامة؛ نظراً لجهله بالقواعد الخاصة بتنظيم السلك الوظيفي، وبالأجور، وبنظام مسؤولية الموظفين. وأما في البلاد التي تتبنى

١- قرار رقم ٦٠/٥١، سنة ٨، عدد ٩، ص ٥٥٦ من مجلة نقابة المحامين، كما ورد: فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٣٠٣.

٢- قرار رقم ٦٥/٧٧ سنة ١٤ عدد ١١ ص ٦٧٣ من مجلة نقابة المحامين، كما ورد: فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٣٠٤.

٣- الدكتور عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مرجع سابق، ص ٢٣٩-٢٤٠.

وجود نظامين قضائيين: نظام القضاء العادي، ونظام القضاء الإداري، فالموظف يتوجب عليه أن يتوجه إلى القاضي الإداري^١.

وهنا يجد الموظف قاضياً أكثر تخصصاً ومعرفة لقضايا الإدارة العامة. وهذا القاضي لا يتردد في إلغاء قرارات الإدارة أو حكمها بالتعويضات المناسبة. ولكن هذا النظام من شأنه أيضاً أن يزيد في أعباء القاضي الإداري، نظراً لكثرة المشكلات الناجمة عن علاقة الإدارة العامة بعمالها. ففي فرنسا، مثلاً، تُخصّص المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، قسماً كبيراً من وقتها؛ للفصل في الخلافات التي تنشأ بين الإدارة والموظفين.

إن الشخص الذي يمكنه أن يتقدم برفع الدعوى الخاصة بالخلافات بين الإدارة وعمالها هو الموظف صاحب العلاقة بالتأكيد، ولكن هل من الممكن أن نسمح لغير الموظف صاحب العلاقة بأن يرفع النزاع إلى القاضي؟ وهل يمكن السماح لجمعيات الموظفين أو نقاباتهم بأن ترفع نزاعاً خاصاً بمصالح أحد عمال الإدارة إلى القضاء؟ ويُعتبر هذا الموضوع ذا أهمية بالغة على الصعيد العملي؛ نظراً لأن الموظف كثيراً ما يتردد باستعمال حقه في مراجعة القضاء. وينجم تردد الموظف عن الصعوبات والتعقيدات التي ترافق رفع الخلاف إلى القضاء وما ينتج عنه من ضياع وقت كبير، ولكن هذا التردد قد يكون ناتجاً عن خوف الموظف من العواقب التي ستؤثر في مستقبله الوظيفي؛ نتيجة تحدي سلطات الإدارة، ورفع الخلاف إلى القضاء وبصورة خاصة إذا كان حكم القاضي في صالحه. وإذاً، فإنه يبدو من الصواب والعدل أن يُسمح للجمعية أو للنقابة في رفع الدعوى، بدلاً من الموظف صاحب العلاقة، إذا كان هذا الأخير قد طلب من النقابة القيام بهذه الخدمة، أم أن تبادر النقابة، المتنبهة لمخالفات الإدارة، للدفاع عن أحد أعضائها^٢.

^١ - الدكتور عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مرجع سابق، ص ٢٤٠-٢٤١.

^٢ - الدكتور عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مرجع سابق، ص ٢٤٢-٢٤٣.

المبحث الثالث : تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء

يؤدي وجود القضاء الإداري إلى جانب القضاء العادي في نظام القضاء المزدوج إلى إثارة التنازع على الاختصاص بين جهتي القضاء. ويتأتى ذلك نتيجة عدم دقة معيار توزيع الاختصاص، ووجود تداخلات واستثناءات في مجال الاختصاص. وكثيراً ما يُثار الخلاف حول تحديد طبيعة النزاع، وما إذا كان إدارياً، فيختص به القضاء الإداري، أم مدنياً، فيختص به القضاء العادي. ومن أمثلة ذلك أن يقوم خلاف حول اتصاف أحد الأفراد بصفة الموظف العام، فيثور الشك حول طبيعة المنازعة المتعلقة بعمله، وما إذا كانت إدارية أم غير كذلك. ومنها أيضاً أن يُختلف في تكييف طبيعة عقد من العقود التي تبرمها الإدارة، فيرى بعضهم أنه إداري، ويقدر الآخر أنه من عقود القانون الخاص. ويتعين للفصل في مسائل تنازع الاختصاص أن تنشأ هيئة قضائية مستقلة، تتولى تحديد طبيعة المنازعات، وبالتالي اختصاص كل من جهتي القضاء: العادي، والإداري.

وعليه، فإن من المسائل التي تثير المزيد من الجدل والاختلاف في تأديب الموظف العام، تنازع الاختصاص بين القضاء العادي، والقضاء الإداري. وهذا ما نلاحظه في الأردن ولبنان ومختلف دول القضاء المزدوج.

في لبنان عُولجت مسائل كيفية حل إشكالات تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري، وارتُوي أن قيام المُشرِّع في ظل نظام القضاء المزدوج، بتحديد نطاق اختصاص كل من جهتي القضاء العادي والقضاء الإداري لا يمنع، عملاً، من حدوث التنازع على الاختصاص بين هاتين الجهتين. ومن هنا ظهرت الحاجة إلى إنشاء هيئة قضائية مستقلة عن كلا الجهتين، تأخذ على عاتقها فض الإشكالات الناشئة عن تنازع الاختصاص. ففي فرنسا تقوم بهذه المهمة محكمة التنازع. وفي مصر تتولاها المحكمة الدستورية العليا. أما في لبنان فالمحكمة المنوط بها فض إشكالات التنازع تسمى "محكمة حل الخلافات"^١.

إن الإخلال بواجبات الوظيفة يُعد خطأ من شأنه إثارة المسؤولية التأديبية للموظف. وهذا الخطأ نفسه يمكن أن يؤدي إلى إثارة نوعين آخرين من المسؤولية، هما المسؤولية الجنائية، والمسؤولية المدنية. فالمسؤولية الجنائية قد تظهر إلى جانب المسؤولية التأديبية في كثير من الجرائم، كالاختلاس، والتزوير، والسرقة. في هذه الحال يستحق الموظف جزاءً جنائياً إلى جانب العقاب التأديبي^٢. وخلافاً للمشرع الجنائي، فإن المشرع لقواعد وأحكام القانون الإداري، وعلى

^١ - الدكتور حسين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٣.

^٢ - الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٣٢.

الأخص قانون الخدمة المدنية أو الوظيفة العامة، لا يضع عادة تعريف محدد للمخالفات أو الأفعال التي تؤدي إلى تقرير مسؤولية الموظف التأديبية. فالشائع أن المشرع يحرم على الموظف ارتكاب مجموعة من الأفعال على وجه التحديد، وفي الوقت نفسه يحظر عليه بنصوص عامة الخروج على واجبات الوظيفة أو مقتضياتها أو الإخلال بكرامة الوظيفة أو سلوك ما يعد شائناً من الأفعال، دون أن يحدد مظاهر هذا الخروج أو حالات ذلك الإخلال أو حصر تلك الأفعال^١.

ولذلك فإنه على خلاف المبدأ المستقر في القانون الجنائي أو الجزائي من أنه "لا جريمة بغير نص"، فإنه من المسلم في القانون الإداري أن المخالفات التأديبية لا يمكن حصرها سلفاً بأفعال محددة، وإنما يجوز لمن يملك قانوناً سلطة التأديب أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف العام عند ممارسته أعماله الوظيفية ذنباً إدارياً، إذا كان ذلك العمل لا يتفق مع واجبات الوظيفة، ومن ثم فمن المستحيل حصر الذنوب أو المخالفات أو الأخطاء الإدارية التي من شأنها أن تقرر مسؤولية الموظف تأديبياً، على أساس تكييف فعل الموظف بأنه مخالفة تأديبية^٢. وقد رُوِعت هذه الاعتبارات في كل من الأردن ولبنان، وإن اختلفت التسميات والتفصيلات الإجرائية.

ومن جهة أخرى، قد تظهر المسؤولية الجنائية إلى جانب المسؤولية التأديبية في كثير من الجرائم كالاختلاس والتزوير والسرقة. في هذه الحال يستحق الموظف جزاءً جنائياً إلى جانب العقاب التأديبي. أما المسؤولية المدنية فتترتب على الخطأ التأديبي إذا نتج عنه ضرر للإدارة أو للغير، فيتحمل الموظف عبء تعويض هذا الضرر إذا كان الخطأ شخصياً وليس مرفقياً. ولا يُسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي. والخطأ المرفقي هو الخطأ الذي ينسب إلى المرفق ذاته وتحمل الإدارة مسؤوليته، أما الخطأ الشخصي فهو الخطأ الذي ينسب إلى الموظف وتقع عليه مسؤوليته فيدفع التعويض المترتب عليه من ماله الخاص ويختص القضاء الإداري العادي بنظر المنازعات المتصلة به. ومن أهم المعايير التي ذكرت للتمييز بينهما معيار الخطأ ومعيار النزوات الشخصية ومعيار الغاية ومعيار الانفصال عن الوظيفة^٣. والقاعدة أنه لا يوقع على

١ - الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦٦-٣٦٧.

٢ - الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦٧.

٣ - الدكتور ماجد الحلو، القضاء الإداري، الإسكندرية، ١٩٧٧، ص ٤١١، كما ورد: الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٣٢.

الموظف عقوبة تأديبية إلا من الهيئة المختصة، وبشرط أن تكون العقوبة منصوصاً عليها، وبعد استيفاء الضمانات التي نص عليها المشرع^١.

والسؤال المطروح هنا هو مصدر الحاجة إلى الأشكال المعتمدة في التأديب الإداري، وتمايزها عن أشكال الجزاءات المدنية الأخرى في النظام القضائي المزدوج. يبدو أن طبيعة الوظيفة العامة، والحاجة إلى تسيير العمل أولاً بأول، والحاجة إلى التدخل السريع لضمان سير العمل يُعد أحد أهم مصادر امتيازات التأديب الإداري.

فالتأديب الإداري هو الذي يجعل الغلبة لمبدأ الفاعلية، في نطاق الإدارة، على مبدأ الضمان، الذي يسود نظام التأديب القضائي. وهذا لا يعني أن هذا النمط من التأديب يتجاهل الأسس التي يستند عليها مبدأ الضمان، وإنما ينحو هذا المنحى لغرض تسيير المرافق العامة بانتظام ودقة، وهذا لن يتحقق إلا إذا زدنا الجهة الإدارية، أفراداً وهيئات أو لجاناً، بسلطة توقيع الجزاءات (أو العقوبات) التأديبية عملاً بالمبدأ الإداري الذي مفاده، "تلازم السلطة بالمسؤولية". والحقيقة أنه من الناحية النفسية، فإن العاملين بالمرافق العام، إذا ما أدركوا أن الجهة الإدارية أو الرئاسية التي يتبعونها تملك إزاءهم سلطة إيقاع عقوبات تأديبية، إذا ما أخلوا بواجب من واجبات الوظيفة، فإن ذلك سوف يكون من باب الردع المعنوي، فقرارات السلطة الرئاسية المشروعة أو أوامرها سوف تجد طريقها للتنفيذ المباشر، وسوف تتحقق أهداف المنظمة العامة أو المرفق العام، إذا ما اكتملت كل الأسس المفضية إلى ذلك وخصوصاً الأخذ بنظام التأديب الإداري^٢.

وفي لبنان، نصت المادة ١٣٧ من مرسوم مجلس شوري الدولة على أن تنتظر محكمة حل الخلافات في خلافات الصلاحية السلبية. وعرفت خلاف الصلاحية السلبية بأنه هو الخلاف الناتج عن قرارات صادرة بعدم الصلاحية في قضية واحدة، الأولى عن محكمة إدارية، والثاني عن محكمة عدلية. ويمكن ألا يكون القراران قد صدرا بالدرجة الأخيرة. ويقدم المراجعة صاحب المصلحة، والمراجعة لا توقف التنفيذ، وتُقدّم خلال شهرين من تبليغ آخر قرار بعدم الصلاحية^٣.

وتصدر المحكمة حكمها بإبطال قرار عدم الصلاحية الخاطيء، وتعيد الفرقاء إلى المحكمة التي اعتبرت نفسها، على خطأ، غير صالحة. وتنفيد المحكمة التي تحال إليها الدعوى بقرار محكمة حل الخلافات. وتنتظر محكمة حل الخلافات في تناقض حكيم ينتج عنه تخلف عن إحقاق الحق. ويجب أن يكون الحكمان صادرين أحدهما عن محكمة عدلية، والثاني عن محكمة إدارية،

١ - الدكتور سليمان طماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٥٩، كما ورد: الدكتور خالد سمارة الزعي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢٣٢.

٢ - الدكتور علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٦.

٣ - الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٢.

وأن يكوننا فصلاً في موضوع أو أساس النزاع ذي الموضوع الواحد، وليس من الضروري أن يكون المتخاصمون أنفسهم أو الأسباب ذاتها. ويجب أن تقدم المراجعة في مهلة شهرين ابتداء من اليوم الذي أصبح فيه الحكم الأخير مبرماً، أي نهائياً. وتفصل المحكمة في الأساس بالنسبة لجميع المتخاصمين، ويمكنها إجراء التحقيقات إذا رأت ذلك موافقاً، وتحكم أيضاً ببنفقات دعوى المحكمتين، الإدارية والعدلية^١. وأحكام محكمة حل الخلافات نهائية، غير قابلة للطعن فيها طبقاً لنص المادة ١٣٦ من مرسوم عام ١٩٧٥.

وفي المملكة الأردنية الهاشمية، تقوم محكمة العدل العليا بدور كبير في النظام القضائي الأردني، ويدخل في اختصاص هذه المحكمة النظر في المنازعات الإدارية. ولم يغفل المشرع الأردني بعض حالات تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء: العادي، والإداري. فقد نص في المادة (٢٩) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ على أنه: "إذا وقع خلاف في الاختصاص في أي دعوى بين محكمة العدل العليا ومحكمة أخرى، فيتم تعيين المرجع للنظر في تلك الدعوى من هيئة قضائية مؤلفة من رئيس محكمة التمييز رئيساً، وعضوية رئيس المحكمة وأحد قضااتها، واثنين من قضاة محكمة التمييز، يعيّنهم جميعاً المجلس القضائي". من ذلك يتبين أن المشرع الأردني قد استبعد وزير العدل لرئاسة الهيئة، كما هو الحال في فرنسا، وهو توجه حميد أفلح فيه نظراً لأن وزير العدل يعتبر واحداً من السلطة التنفيذية يؤدي وجوده إلى المساس بمبدأ فصل السلطات، فضلاً عن الشبه في أنه لن يقف حيادياً وأنه سيؤثر بطريقة أو بأخرى في تكوين الرأي في حسم النزاع على الاختصاص^٢. ومع ذلك فإن هناك ملاحظات على نص تلك المادة، يمكن إيجازها كما يأتي:

١. لقد أطلق المشرع على هذه الجهة التي تتولى مسؤولية الحسم في تنازع الاختصاص اسم "الهيئة"، وبالرغم من إلحاقها بوصفها "قضائية"، إلا أن ذلك لا يوحي بعلو شأن هذه الجهة كما ينبغي أن تكون، وكان حرياً به أن يجاري في تسميتها ما أخذ به المشرع الفرنسي والمصري قبل إنشاء المحكمة الدستورية العليا، واللبناني فيسميها (محكمة التنازع)^٣.

٢. لقد حصر المشرع صلاحية الهيئة القضائية بالنظر في حالة واحدة من حالات التنازع على الاختصاص وهي حالة "التنازع السلبي" واستبعد حالة "التنازع الإيجابي" نظراً لأن الإدارة لا تملك صلاحية إثارة الدفع بعدم اختصاص القضاء

١- المواد: ١٣٨ و ١٣٩ و ١٤٠ من مرسوم مجلس شورى الدولة اللبناني.

٢- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ١٧٥.

٣- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ١٧٥-١٧٦.

العادي، حتى إذا ما تمسكت المحاكم العادية باختصاصها بنظر الدعوى فلا تملك أي جهة أخرى أن تثير دفع عدم الاختصاص بمواجهتها، وكذلك فقد استبعد أيضاً صلاحيتها للنظر في نظر المنازعات في حالة صدور حكمين نهائيين متناقضين وكان حرياً بأن تجد هذه كلها حلاً في النص القانوني المذكور الأمر الذي يشكل ثغرة فيها نأمل تلافيتها عند إجراء أي تعديل لاحق.

٣. لقد أغفل المشرع الأردني الإجراءات الواجب اتخاذها عند وقوع حالة التنازع على الاختصاص، مثلما خلا النص من تحديد للمدة التي يحق فيها لذوي المصلحة التوجه إلى الهيئة القضائية، إذ لا يجوز أن تكون المدة غير محددة لما في ذلك من مساس باستقرار المعاملات^١.

نصت المادة ٩٨ من مرسوم مجلس شورى الدولة اللبناني على أنه "لا يُقبل طلب إعادة المحاكمة إلا في الحالات التالية:

١. إذا كان القرار مبنياً على أوراق مزورة.
٢. إذا حُكم على أحد الخصوم لعدم تقديمه مستنداً حاسماً موجوداً في حوزة خصمه.
٣. إذا لم يراعى في التحقيق والحكم الأصول الجوهرية التي يفرضها القانون. ويجب أن تُقدّم طلبات إعادة المحاكمة تحت طائلة الرد^٢:

في الحالة الأولى خلال شهرين من تاريخ صدور حكم مبرم بإثبات التزوير، وفي الحالتين الثانية والثالثة خلال شهرين من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه".
وقد قرر مجلس شورى الدولة اللبناني أن طلب إعادة المحاكمة يقدم مرة واحدة من كل من كان خصماً في الدعوى الأصلية^٣. وقضى بأن "الإدلاء بمخالفة القانون والخطأ المادي لا يشكل سبباً من أسباب إعادة المحاكمة"^٤. وكذلك لا يُعتبر سبباً من أسباب إعادة المحاكمة الخطأ في تفسير النصوص القانونية^٥.

١- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ١٧٦.

٢- الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٧.

٣- راجع القرار رقم ٧٨٨ الصادر بتاريخ ١١/١٩٦٦ في الدعوى رقم ٢١٧٤، والقرار رقم ٤٨٩ الصادر في ١٥/١٠/١٩٥٧.

٤- القرار رقم ٣٥٨ - تاريخ ١١/١٢/١٩٨٤ - رقم المراجعة ٧١٣٩ - ٧٣.

٥- القرار رقم ٥٨٤ - تاريخ ١٦/١٠/١٩٦١ - رقم المراجعة ١٥٣٥. كما ورد: الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٧.

وبالنسبة لحالات إعادة المحاكمة، فلم يسمح المُشرِّع اللبناني بإعادة المحاكمة إلا في ثلاث حالات، هي:

١. إذا كان القرار مبنياً على أوراق مزورة، وثبت التزوير بحكم قضائي، أو بإقرار الخصم، أو بأي دليل قطعي آخر، وسواء أكان التزوير من عمل الخصم أم لم يكن. ويُشترط أن يكون مضمون الورقة المزورة هو الأساس الذي قام عليه الحكم^١.

٢. إذا حُكم على أحد الخصوم لعدم تقديمه مستنداً حاسماً في حوزة خصمه. والمستند الحاسم هو ذلك الذي من شأنه التأثير في الحكم. ويرجع عدم تقديم المستند إلى وجوده في حوزة الخصم، وهو عادة الإدارة التي ترفض تسليمه لكي لا تخسر الدعوى أو يتأثر موقفها، وبذلك يتعذر على الخصم الآخر الذي يفيد إظهار المستند أن يحصل عليه. وقد قضى مجلس شورى الدولة اللبناني بأنه "عند الإدلاء بالمستند الحاسم يجب الإثبات أن الإدارة امتنعت عن تقديمه، كما يجب إثبات أن المستدعي سعى إلى الحصول على مثل هذا المستند وامتنعت الإدارة عن تقديمه أو إعطائه صورة منه"^٢.

٣. إذا لم يُراعَ في التحقيق والحكم الأصول الجوهرية التي يفرضها القانون. ويُقصد بالأصول الجوهرية الإجراءات الأساسية التي حددها القانون لسير التحقيق والفصل في الدعوى، والأصول الجوهرية أو الإجراءات الأساسية هي تلك التي "يؤدي عدم مراعاتها إلى التأثير في نتيجة الحكم"^٣.

الخاتمة والتوصيات

لقد حاولت فصول هذه الدراسة استعراض أهم ما يحيط بتأديب الموظف العام، والضمانات الممنوحة له، عندما يُحال للتأديب، انطلاقاً من حقوقه الإنسانية العامة أساساً. ومن المعروف أن الفقه التشريعي، والقانوني، غني، إلى حدٍّ بعيد، في تناوله لهذه المسألة، طوال قرون. وكانت للتشريعات والقوانين الفرنسية مركز خاص في هذا المجال، وفي البُعدين: التاريخي، والراهن المعاصر.

وفي ثنايا عمليّات التحوّل النوعية التي شهدتها الاجتهادات، والتشريعات، والقوانين، والأنظمة، طُرحت أسئلة في غاية الكثرة والتنوّع. وتعارضت الإجابات عنها، بل وتناقضت في

١ - الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٧.

٢ - قرار رقم ٢١٧ - تاريخ ١٠/٢٢/١٩٨٤ - رقم المراجعة ٧٤/٩٦٠٤. كما ورد: الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٧-٤٢٨.

٣ - قرار رقم ٩٥١ - تاريخ ٣/٥/٦٥ - مراجعة رقم ٦٤/٤٣٢٥.

كثير من الأحيان. وكان من أمثلة ذلك، ما تعلّق بالجهات المعنية بإحالة الموظف العام للتأديب، والجهات المعنية بتنفيذ التأديب، والعلاقة بين القضاء الإداري والقضاء العادي (المدني)، في النظام المزدوج، من زاوية تنازع الاختصاص، وطبيعة الرقابة على القرارات الإدارية، خاصّة ما اتّصل بالقضاء الإداري، ودوره، واستقلاله، وصلاحيّاته، وإشكالات أخرى، لا تقل أهميّة وخطورة، في نظام الوحدة القضائية.

وبرزت واحدة من أهمّ نقاط الانطلاق في تناول القضايا المتّصلة بالموظف العام، وتأديبه، وطبيعة الضمانات التي تُمنح له، عند إحالته للتأديب، وما يرافق ذلك من اجتهادات، حول الحدود، والماهية، وما إليهما. واتّصل كلّ ذلك بسؤال مركزيّ حول نوع الرابطة التي تنظّم علاقة الموظف العام بالدولة.

لقد تنوّعت نُظُم التأديب في مختلف دول العالم، وتنوّعت معها الضمانات الممنوحة للموظف العامّ المحال للتأديب، بتنوّع الدساتير، والأعراف، والقوانين، واللوائح والأنظمة. وفي هذا السياق، حاول هذا البحث تقديم عرض شامل لأبرز العناوين التي ترتّبت على الخلفيات والمستجدّات في صورة إجمالية. ومن الجليّ أن هناك العديد من تلك المستجدات، ومعها -بداهة- مستجدات في الحقوق والضمانات المقرّرة للموظف العامّ، في مختلف مراحل التأديب الإداري، وهي مستجدّات انبثقت في كلّ حالة ملموسة، من واقع التطوّرات السياسيّة، والاجتماعيّة، والاقتصاديّة، والثقافيّة،... لهذا البلد أو ذلك.

وحملت تلك المستجدات معها، تغييرات، تفاوتت أهمّيّتها، وانعكست في المجالات الإجرائيّة، والتنفيذيّة، وما تستند إليه تلك الإجراءات من قوانين وأنظمة. ولعلّ غموض الحدود في تعيين الخطأ التأديبي (الجريمة التأديبيّة)، فتح الباب أمام معالجة نقدية، لما رافقها من اجتهادات. وألقي الضوء بكثافة أعلى نسبياً، على تجربة المملكة الأردنيّة الهاشميّة، وتجربة الجمهوريّة اللبنانيّة، في معالجة مقارنة، في غير مكان من هذا البحث.

أمّا التشريعات الأردنيّة النافذة، الخاصّة بحقوق الدّفاع المقرّرة، الممنوحة للموظف العامّ المحال للتأديب، فقد تمّ التوفّف عندها مطوّلاً. وتمّ اللّجوء إلى جملة من الاجتهادات، ومن مصادر متنوّعة، ومختلفة، تتّفق وتختلف، في هذا الباب أو ذلك. وكان لتجربة الباحث الشّخصية، وحكمه الشّخصي، إسهام في هذا المجال.

ولو أمكن تلخيص أهمّ التّوصيات التي استخلصها الباحث في هذا العمل، لكان من أهمّها:

- تنظيم مسائل الخدمة المدنيّة (الوظيفة العامّة) بقانون صادر عن السّلطة التشريعيّة،

- بناء آليات جديدة، تكفل التسريع في إجراءات القضاء الإداري، حتى لا يبقى الموظف معلقاً لفترات زمنية طويلة، تؤثر عليه، مادياً، ومعنوياً، والعمل على تسريع الإجراءات القضائية وتيسيرها، عند إحالته إلى القضاء المدني.
- إبلاء السلطات، القضائية، والتشريعية، والتنفيذية، المزيد من الاهتمام بالحالات التي يلمس منها تخوف الموظفين من اللجوء إلى التظلم والقضاء، خوفاً من "ردود انتقامية" توظفها الإدارة؛ لمعاقبتهم، إذا ما لجؤوا إلى التظلم.
- تيسير الأعباء المالية والإجرائية على الموظف العام الذي يلجأ إلى القضاء متظلاً.
- توحيد الأنظمة واللوائح الإدارية الخاصة بالموظف العام، في جميع مؤسسات الدولة، انسجاماً مع أحكام الدستور، ومبادئ العدل والمساواة.
- إعادة النظر في الجهة المخولة بتحويل الموظف العام للمحكمة، وإجراءات إيقافه عن العمل؛ بحيث تكون هناك آلية تضمن أن يكون التحقيق الإداري سابقاً لأي إجراءات تُتخذ بحق الموظف، قبل إحالته إلى المحكمة المدنية، خاصة وأن تلك الإحالة تعني في نظام الخدمة المدنية الحالي في المملكة الأردنية (النظام رقم - ٣٠ - لسنة ٢٠٠٧) إيقافه عن العمل، الأمر الذي تترتب عليه أضرار مالية ومعنوية كبيرة، تلحق بالموظف، قبل إدانته، خروجاً عن القاعدة التي تقول: "المتهم بريء، حتى تثبت إدانته".

المراجع

- إبراهيم، السيد محمد. شرح قانون العاملين بالدولة. القاهرة، ١٩٦٤.
- أبو العثم، فهد عبد الكريم. القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق. دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ٢٠٠٥.
- بدوي، ثروت. ندرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية. دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩.
- بركات، عمرو فؤاد. السلطة التأديبية. رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٨.
- بطيخ، رمضان محمد. الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي. دار النهضة العربية، ١٩٩٤.
- الجرف، طعيمة. رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة. دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥.
- الجرف، طعيمة. قضاء الإلغاء. دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥.
- الجرف، طعيمة. مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون. دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، القاهرة، ١٩٧٦.
- الجريدة الرسمية في المملكة الأردنية الهاشمية، العدد ٣٦١٤، تاريخ ١٩٨٩/٣/٩.
- الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، نظام رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ - نظام الخدمة المدنية، العدد ٤٨١٨، الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٤/١ عن رئاسة الوزراء/مديرية الجريدة الرسمية.
- جمال الدين، سامي. أصول القانون الإداري. دار المطبوعات الجامعية، اسكندرية، ١٩٩٦.
- جمال الدين، سامي. قضاء الإلغاء. دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦.
- جمال الدين، سامي. لوائح الضرورة. منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢.
- جمعة، أحمد محمود. منازعات القضاء التأديبي. منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٥.
- حافظ، محمود. القضاء الإداري في الأردن. الطبعة الأولى، منشورات الجامعة الأردنية، عمان-الأردن، ١٩٨٧.
- حافظ، محمود. القضاء الإداري. دار النهضة العربية، الطبعة السابعة، القاهرة، ١٩٧٩.
- حسن، عبد الفتاح. "السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين"، مقال منشور في: مجلة العلوم الإدارية. السنة السابعة، العدد الأول، ١٩٦٥.

- حسن، عبد الفتاح. قضاء الإلغاء. مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة في مصر، ١٩٨٢.
- الحو، ماجد راغب. القضاء الإداري- دراسة مقارنة فرنسا، مصر، لبنان. الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٨.
- الحو، ماجد راغب. القانون الإداري. دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٤.
- الحوري، ارشيد عبد الهادي. التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية. دار النصر للطباعة الإسلامية، القاهرة، ٢٠٠١.
- خليل، محسن. القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة. دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٢.
- رباط، إدمون. الوسيط في القانون الدستوري العام. ج٢، دار العلم للملايين- بيروت.
- الزعيبي، خالد سمارة. القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية. الناشر: المؤلف نفسه، عمان- الأردن، ١٩٨٩، ص ١٨٩.
- الزعيبي، خالد سمارة. القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية. مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، ١٩٩٨.
- سرور، أحمد فتحي. الوسيط في قانون العقوبات-القسم العام. مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨١.
- شحادة، توفيق. مبادئ القانون الإداري. دار النشر للجامعات، الطبعة الأولى، الجزء الأول، ١٩٥٥/١٩٥٤.
- الشرقاوي، عبد المنعم. نظرية المصلحة في الدعوى. مكتبة عبد الله وهبه، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٤٧.
- شطناوي، علي خطار. دراسات في الوظيفة العامة. مطبعة الجامعة الأردنية، عمان- الأردن، ١٩٩٨.
- الشوبكي، عمر محمد. القضاء الإداري-دراسة مقارنة. الطبعة الأولى، ب.د. ن، ٢٠٠١.
- الشيخلي، عبد القادر. النظام القانوني للجزاء التأديبي. دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، ١٩٨٣.
- الصروخ، ملكية. سلطة التأديب في الوظيفة العامة. (رسالة دكتوراه)، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، القاهرة، ١٩٨٣.
- طلبة، عبد الله. الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر. مطابع مؤسسة الوحدة، دمشق، ١٩٨١.

- الطماوي، سليمان محمد. **القضاء الإداري - الكتاب الثالث**. دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥.
- الطماوي، سليمان محمد. **القضاء الإداري - الكتاب الأول**. دار الفكر العربي، ط ٥، القاهرة، ١٩٧٦.
- الطماوي، سليمان محمد. **قضاء التأديب**. دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
- الطماوي، سليمان محمد، **الوجيز في القانون الإداري**. دار الفكر العربي، ١٩٩٦.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني. **القانون الإداري**. الدار الجامعية، ١٩٨٧.
- العتوم، منصور إبراهيم. **المسؤولية التأديبية للموظف العام - دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا وفرنسا**. الطبعة الأولى، ب. د. ن، ١٩٨٤.
- عثمان، حسين عثمان محمد. **دروس في قانون القضاء الإداري**. الدار الجامعية، بيروت-لبنان، ١٩٨٩.
- عزت، فهمي. **سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء**. رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٠.
- عصفور، سعد و خليل، محسن. **القضاء الإداري اللبناني ورقابته على أعمال الإدارة**. دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٨.
- عصفور، محمد. "ضوابط التأديب في نفقات الوظيفة العامة". بحث منشور في: **مجلة العلوم الإدارية**. السنة الخامسة، ١٩٦٣.
- الغويري، أحمد عودة. **القضاء الإداري الأردني (قضاء الإلغاء وقضاء التعويض) - دراسة مقارنة مع نظام القضاء الإداري الفرنسي**. ب. د. ن، ١٩٩٧.
- فهمي، مصطفى أبو زيد. "طرق الطعن في أحكام مجلس الدولة دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا"، **مجلة كلية الحقوق**. العددان الثالث والرابع، مطبعة جامعة الإسكندرية، ١٩٥٦.
- فهمي، مصطفى أبو زيد. **القانون الإداري**. الدار الجامعية، ١٩٩٣.
- فوزي، صلاح الدين. **الدعوى الدستورية**. دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
- ليلة، محمد كامل. **الرقابة على أعمال الإدارة**. الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ١٩٦٩.
- مجلة العلوم الإدارية، **الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية**. السنة الثانية، العدد الأول يونيو (حزيران)، ١٩٦٠.

محارب، علي جمعة. **التأديب الإداري في الوظيفة العامة**. مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ٢٠٠٤.

مراد، عبد الفتاح. **التحقيق الجنائي العملي**. مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٩.

المرصفاوي، حسن صادق. **أصول الإجراءات الجنائية**. القاهرة، ١٩٧٢.

مرعي، مصطفى. "القرارات الإدارية"، **مجلة مجلس الدولة**. لسنة ٢ ص ٨، كما ورد: أبو العثم، فهد عبد الكريم. **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، مرجع سابق، ٢٠٠٥.

الملط، محمد جودت. **المسؤولية التأديبية للموظف العام**. رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٦٧.

مهنا، محمد فؤاد. **مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة**. كما ورد: جمال الدين، سامي. **أصول القانون الإداري**، مرجع سابق، ١٩٩٦.

وليد، العبادي محمد. **الوجيز في القضاء الإداري-دراسة قضائية تحليلية مقارنة**. دار المسار، عمان-الأردن، ٢٠٠٤.

ياقوت، محمد ماجد. **شرح الإجراءات التأديبية**. منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

مصادر قرارات ووثائق أخرى:

- أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر.
- قرارات محكمة العدل العليا، مجلة نقابة المحامين الأردنيين.
- قرارات المحكمة الدستورية العليا في مصر.
- قرارات مجلس الخدمة المدنية في الجمهورية اللبنانية.
- قرارات مجلس الشورى في الجمهورية اللبنانية.
- وثائق ديوان الخدمة المدنية، المملكة الأردنية الهاشمية.