

العقوبة التأديبية المقنعة في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني: دراسة مقارنة

عمر عبدالرحمن البوريني

أستاذ القانون الإداري المشارك، المعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض

(قدم للنشر في ٢٤/٧/١٤٣٩هـ، وقبل للنشر في ٢٦/٢/١٤٤٠هـ)

ملخص البحث. تعتبر العقوبات التأديبية المقنعة من أخطر التصرفات التي تقوم بها الإدارة بمواجهة موظفيها، والتي تؤثر على مراكزهم القانونية، وذلك من خلال إضفاء المشروعية على أعمالها التنظيمية الداخلية، ويعود ذلك إلى عدم وجود ضوابط ومعايير محددة يمكن الركون إليها لتحديد العقوبة التأديبية المقنعة وتمييزها عن العقوبات التأديبية الصريحة، مما يشكل صعوبة عملية على القاضي الإداري، عند الطعن بها أمامه، على اعتبار أنها دائماً ما تكون مرتبطة بنية الإدارة واتباعها إجراءات قانونية مغايرة لتلك الواجب اتباعها ودون توجيه أي اتهام للموظف. الكلمات المفتاحية: العقوبة التأديبية، المقنعة، إجراءات تنظيمية، الرقابة القضائية، الانحراف بالسلطة، نقل، تقاعد، وظيفة عامة.

THE DISCIPLINARY PENALTY DISGUISED IN THE LIGHT OF THE JURISPRUDENCE OF THE ADMINISTRATIVE COURT OF JORDAN: A COMPARATIVE STUDY

Omar Abdul Rahman Bourini

Associate Professor of Administrative Law, Higher Judicial Institute,
Al-Imam Muhammad bin Saud Islamic University, Riyadh

(Received 24/07/1439 H., Accepted for Publication 26/02/1440 H.)

Abstract. The disguised disciplinary sanctions, the most serious actions by the administration in the face of its employees, and its impact on the legal positions, through the legalization of the internal organizational work, due to the lack of controls and criteria reliable to determine learns the disguised disciplinary and distinctiveness of the explicit disciplinary sanctions, which makes it difficult to process the administrative judge, upon appeal by him, as it would always be linked to the structure of the department, the man and his followers legal procedures different from those to be followed and without charge to the servant.

Keywords: Disciplinary penalty, Disguised, Judgement abuse of authority, Retirement, Judicial control public, Employment regulatory action, Transfer general function.

تقديم

يعتبر الموظف العام أحد الوسائل التي تستخدمها الإدارة العامة لممارسة نشاطاتها، بما يخدم المصلحة العامة، والحفاظ على مرافقها بتقديم خدماتها بانتظام واضطراد، وعلى اعتبار أن العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة هي علاقة تنظيمية، يترتب عليها التزامات تقع على عاتقه، سواء بعلاقته مع رؤسائه أو من حيث الحفاظ على سمعة الوظيفة العامة وهيبته، من خلال التحلي بالأخلاق والابتعاد عن كل ما من شأنه النيل من سمعة الوظيفة العامة، وإفشاء أسرارها، وبشكل عام ضرورة التزامه بكافة القواعد القانونية النافذة المتعلقة بالوظيفة العامة.

إن إخلال الموظف العام بالتزاماته القانونية خلال ممارسته لأعماله الوظيفية، يعرضه من حيث المبدأ للعقاب، من خلال اتباع الإدارة الإجراءات القانونية، واستخدامها لصلاحياتها بشكل يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة دون تعسف أو تجاوز منها. إلا أنه في بعض الأحيان تحيد الإدارة عن هذا المنطق، مستخدمة إجراءات لا أساس تشريعي لها، أو تتجاوز بصلاحياتها لتحقيق مآرب بعيدة عن المصلحة العامة، بقصد معاقبة موظفيها، وهذا ما يطلق عليه بالعقوبات التأديبية المنقعة. وكما هو معروف فإن المشرع يحدد للإدارة الإجراءات الواجب اتباعها والصلاحيات التي تتمتع بها - سواء اكانت تقديرية أو مقيدة - خدمة للمصلحة العامة، على وجه التحديد تلك الإجراءات والصلاحيات المتعلقة بتأديب موظفيها، لما لهذه الصلاحيات من خطورة على حقوقهم ومستقبلهم الوظيفي. فالعقوبات التأديبية التي تملك الإدارة إيقاعها على موظفيها ليست غاية بحد ذاتها، بل هي وسيلة زجرية تستخدمها خدمة لمصلحة مرافقها، إلا أنها قد تحيد عن النهج التشريعي المحدد لها بخصوص صلاحياتها بالتأديب، وذلك بانحرافها عن الإجراءات المحددة لها، مستخدمة صلاحياتها التقديرية لذلك، لانتقام من الموظف، وتحقيقاً لمآرب شخصية.

يقوم نظام تأديب الموظفين - كما هو معلوم - على عناصر أربعة أساسية؛ هي المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية إضافة إلى الإجراءات التأديبية والضمانات التأديبية، وعند التطرق

لموضوع العقوبات المنقعة لا بد من الأخذ بعين الاعتبار عنصر المخالفات التأديبية دون غيره من العناصر الأخرى، على اعتبار أن موضوع العقوبات المنقعة هي بالمجمل لا بد وأن تثار عند ارتكاب الموظف لمخالفة مسلكية، مما يعني أن العقوبات التأديبية المنقعة تكون مرتبطة بشكل جوهري، بالابتعاد عن التأديب وانتهاك ضمانات التأديب والمبادئ التي تحكمها.

مشكلة البحث

تعتبر العقوبة التأديبية المنقعة من أكثر التصرفات الإدارية ذات الطابع التأديبي خطورة على حقوق ومراكز الموظف العام، من حيث عدم وجود معايير واضحة لتحديدها من جهة، ووسائل محددة لإثباتها من جهة أخرى، مما يؤدي إلى استغلال الإدارة لصلاحياتها التقديرية بالخصوص، لتحقيق مآربها الشخصية، مستغلة صعوبة رقابة القضاء الإداري على هذا النوع من التصرفات.

أهداف البحث

تتمحور أهداف الدراسة في تحديد طبيعة تصرف الإدارة في مواجهة الموظف المعاقب من حيث تحديد طبيعته ومعايير العقوبة التأديبية المنقعة، وصورها ووسائل إثباتها وذلك من خلال الاجابة على التساؤلات التالية:

- ما هي العقوبة التأديبية المنقعة؟
- ما هي معايير تحديد العقوبة التأديبية المنقعة؟
- ما هي مجالات العقوبات التأديبية؟
- ما هي وسائل إثبات العقوبة التأديبية المنقعة؟

أهمية البحث

تكمن أهمية الدراسة في خطورة تصرفات الإدارة غير المشروعة على حقوق موظفيها ومراكزهم القانونية، ومنها تلك التصرفات التأديبية، المغلفة بغلاف المشروعية والمتمثل بشكل دائم بالمصلحة العامة وسير المرفق العام بانتظام واضطراد، من خلال إهمال النصوص القانونية وتحريفها بما يحقق غاياتها الذاتية البعيدة عن المصلحة العامة.

عنها بإجراءات تدخل ضمن نظام قانوني آخر على غرار الإجراءات الداخلية التنظيمية لمرافقتها العامة^(١).

المطلب الأول: التكيف القانوني للعقوبة التأديبية المقنعة

الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية المقنعة

تُعرف العقوبة التأديبية بشكل عام بأنها جزء مادي أو معنوي يوقع على الموظف المرتكب لفعل مسلكي مخالف للقواعد القانونية بصفة سلبية أو إيجابية، بعد اتباع الإجراءات القانونية الناظمة لذلك، حيث يؤثر هذا الجزء على مركزه القانوني (الطهاوي، ١٩٧٩م؛ كنعان، ٢٠٠٨م؛ الطبطبائي، ١٩٨٢م). مما يعني أن العقوبة التأديبية لا تخرج عن كونها جزء مشروع يفرض على الموظف العام بمس مركزه القانوني، يتمثل بالحرمان من المزايا المادية أو المعنوية المرتبطة بالوظيفة العامة، أو إنهاء الرابطة الوظيفية بينه وبين السلطة الإدارية، وهذا كله بهدف الحفاظ على سير المرفق العام بتقديم خدماته بانتظام واضطراداً وتحقيقاً للمصلحة العامة.

ومن بين المبادئ التي تحكم إيقاع العقوبات التأديبية مبدأ مشروعية العقوبة، حيث تكون السلطات التأديبية ملزمة بإيقاع العقوبة المنصوص عليها قانوناً على الموظف المخالف، دون تقدير منها، ذلك أن صلاحيات السلطة التأديبية بهذا الخصوص مقيدة بالعقوبات المحددة قانوناً^(٢)، وعكس ذلك يعني أن

(٢) من الإجراءات التنظيمية التي تستخدمها الإدارة لتنظيم مرافقتها إنهاء الرابطة الوظيفية بموجب القانون، عدم الترقية، تقارير الكفاية، عدم قبول الاستقالة، الوقف الاحتياطي لمصلحة التحقيق ... إلخ. راجع ناصر محمد البكر، صور العقاب التأديبي وآثاره في الوظيفة الشرطية. مجلة الفكر الشرطي، المجلد الثاني والعشرون، العدد (٣٦)، القيادة العامة لشرطة الشارقة، ٢٠١٣م، ص ٦٨ وما بعدها.

(٣) تنص المادة (١٤١) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣م على "أ) إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليقات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه، فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية: (١) التنبيه. (٢) الإنذار. (٣) الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر. (٤) حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة. (٥) حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات. (٦) حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات. (٧) الاستغناء عن الخدمة. (٨) العزل.

أخيراً ولمعالجة مشكلة البحث المطروحة وأهدافه، ولإبراز أهميته، سوف نتناول هذا الموضوع معتمدين على الأسلوب الاستقرائي التحليلي للنصوص القانونية والأحكام القضائية، في النظام القانوني والقضائي الأردني ومقارنته مع بعض الأنظمة القانونية، كلما اقتضى سير الدراسة ذلك.

المبحث الأول:

ماهية العقوبة التأديبية المقنعة

تهدف الإجراءات والعقوبات التأديبية عموماً إلى ضمان حسن سير العمل في الجهاز الإداري وذلك من حيث تعزيز الاتجاهات الإيجابية في العمل ورفع كفاءة الأداء وضمان التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة، وردع الموظف للحيلولة دون ارتكابه أي مخالفة مستقبلاً^(١). وللوصول إلى تلك الغايات من تأديب الموظف العام، فقد أحاط المشرع التأديب الوظيفي بجملة من الضمانات، من شأنها إلزام الإدارة بمشروعية أعمالها وإبعادها عن التعسف بالصلاحيات الممنوحة لها بالخصوص، ومن أهمها مبدأ مشروعية العقوبات التأديبية التي تفرض على الموظف المخالف للقواعد القانونية التي تحكم الوظيفة العامة، حيث يتمثل ذلك في قيام الإدارة بفرض العقوبة التأديبية المنصوص عليها في القانون، وفق إجراءات محددة، تحقيقاً للمصلحة العامة (الطهاوي، ١٩٧٩م؛ خليفة، ٢٠٠٣م؛ الطهاوي، ٢٠١١م؛ العتوم، ١٩٨٤م)، إلا أن الإدارة تتجه في كثير من الأحيان إلى تفادي اتباع الإجراءات التأديبية المنصوص عليها قانوناً، والابتعاد في الوقت نفسه عن فرض العقوبات التأديبية المحددة، وذلك بقصد معاقبة الموظف عند ارتكابه خطأ مسلكي ودون توجيه أي اتهام له، مما يعني أن - في نطاق النظام التأديبي للموظف العام - الإدارة تكون دائماً أمام خيارين أو إجراءين الأول يتمثل في اتباع السلطة التأديبية الإجراءات القانونية لمعاقبة الموظف عند إتيانه لمسلك مخالف للقانون، والثاني يتمثل في استبعادها لتلك الإجراءات والاستعاضة

(١) المادة (١٤٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣م.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للعقوبة التأديبية المقنعة

تقوم الإدارة وهي بصدد تنظيم مرافقها بجملة من الإجراءات بمقتضى ما تتمتع به من سلطات تقديرية، بهدف الحفاظ على سير مرافقها بانتظام واضطراباً، مما يعني أن الإجراءات التنظيمية هي بمثابة تصرفات تقوم بها الإدارة - بناء على سلطتها التنظيمية - دون أن تهدف من ورائها معاقبة الموظف وبعيداً عن الإجراءات وأصول تأديب الموظف العام، على الرغم مما قد يلحقه من وراء ذلك من آثار سلبية تؤثر على مساره وحياته الوظيفية، سواء بشكل معنوي أو مادي أو كليهما معاً، وهذا كله دون إتيان الموظف أية مخالفة مسلكية للقوانين المعمول بها^(٥). إلا أن ذلك لا يمكن الركون إليه كمبدأ عام، حيث تقوم الإدارة وتحت ذريعة صلاحياتها التقديرية، بفرض عقوبات على الموظف وبشكل مستتر، - ودون اتباع الإجراءات التأديبية - وعلى وجه التحديد عند ارتكابه لمخالفات مسلكية للقوانين المعمول بها، مما يعني أننا أمام عقوبة مقنعة، حيث إن الموظف العام دائماً ما يستشعر من أي إجراء يمس مركزه القانوني بوجود عقوبة مقنعة تم إيقاعها عليه، فيبادر إلى نزاع الإدارة أمام المحاكم المختصة، على اعتبار أن العقوبات التأديبية المقنعة تدخل ضمن نطاق النظام القانوني الذي يحكم التأديب بشكل عام، ذلك أن القرار العقابي والذي يتضمن عقوبة مقنعة لا يختلف البتة عن أي قرار إداري آخر في مجال التأديب من حيث عيوب عدم المشروعية التي يمكن أن يشوبها، وهذا ما تؤكد عليه محكمة العدل العليا إذ تصرح "لقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية على أن قرار نقل الموظف الذي يخفي عقوبة تأديبية مقنعة يعتبر إجراءً تأديبياً خاضعاً للطعن لدى محكمة العدل

الإدارة أصبح لديها نية أخرى مخالفة لنية المشرع والمتمثلة بالزجر، والخروج بالتالي من نطاق التأديب الوظيفي ومفهومه المحدد بجملة من الشروط والإجراءات القانونية، إضافة إلى مبادئ قانونية وقضائية جوهرية تشكل ضمانات أساسية للموظف المعاقب^(٦)، مما يعني بالنتيجة أننا أمام عقاب مقنع.

وتعرف العقوبة التأديبية المقنعة بأنها تلك العقوبة التي تتخذها جهة الإدارة المختصة بغير اتهام واضح للموظف ودون سلوك الإجراءات الواجب اتباعها قانوناً، مما يشكل خروجاً على مبدأ مشروعية العقوبة أو مبدأ لا عقوبة إلا بنص (الطماوي، ١٩٧٩م)، كما أنها تصرف تقوم به الإدارة ضد الموظف العام مع إضفاء المشروعية عليها من خلال استتارها وراء بعض الإجراءات التي يميزها القانون (الطبطبائي، ١٩٨٢م).

وقد حددت المحكمة الإدارية العليا المصرية العقوبة المقنعة بأنها "لا يلزم لكي يعتبر القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع أن يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة حصراً في القانون، وإلا لكان جزاءً تأديبياً صريحاً، وإنما يكفي أن تبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف ولكن بغير اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك، فانتحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر" (طبطبائي، ١٩٨٢م).

هذا وإننا لم نقف على تعريف محدد للعقوبة التأديبية المقنعة من قبل القضاء الإداري في الأردن سوى إيراد مصطلح الجزاء المقنع وتحديد مفهومه وطبيعته القانونية، كما سنلاحظ لاحقاً عند النظر إلى أحكامه بالخصوص. ويمكن لنا تعريف العقوبة التأديبية المقنعة بأنها ذلك الجزاء الذي توقعه السلطة الإدارية على الموظف المخالف، مستترة بذلك بمشروعية إجراءات غير مرتبطة بالنظام التأديبي للموظف العام، يكون من شأنها التأثير على مساره الوظيفي، كما يمكن تعريفها بأنها إجراء من الإجراءات التنظيمية الداخلية تقوم به السلطة الإدارية، بمواجهة الموظف بقصد معاقبته دون اتهام واضح منها.

(٥) ومن الأمثلة التي اعتبرها القضاء الإداري الفرنسي من قبيل الإجراءات التنظيمية الداخلية - والتي قد تؤثر على المسار الوظيفي للموظف العام - السحب الجزئي للاختصاص، عدم تجديد العقد، رفض الترقية، إذا كان الرفض لا يتضمن قصداً تأديبياً، تغيير الاختصاص الوظيفي، إنهاء الإعارة والندب. راجع بخصوص ذلك الدكتور عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ١٦٥.

(٤) كمبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة المفروضة، ومبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية، انظر الدكتور عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مرجع سابق، ص ٧.

تأديبي يستهدف الموظف بشخصه، مما يعني أننا أمام عقوبة مقنعة، وهذا الخصوص يقوم القاضي الإداري عند تحديد وصفه لتصرف الإدارة بأنه تأديبي من عدمه، إلى النص التشريعي الذي استندت إليه عند إصدارها لقرارها لمعرفة عناصر نيتها فيما إذا أرادت معاقبة الموظف أم أن التصرف هدفه حسن سير المرفق العام، حيث يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملاساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف، ولكن بغير اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك، فانحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق غرض مغاير للمصلحة العامة، مما يعني أن قرارها بمثابة جزاء تأديبي مقنع^(٩).

وعليه لا بد من التأكيد في هذا المقام بأنه ليس كل قرار تصدره الإدارة يكون من شأنه النيل من المزايا الوظيفية للموظف العام، بمثابة عقوبة تأديبية مقنعة، ذلك أنه قد يتعرض الموظف العام للعديد من القرارات لا تنطوي على تلك العقوبة، فالقضاء الإداري لا يعتد بالقرار الإداري كعقوبة مقنعة إلا إذا انضحت نية الإدارة وبشكل قاطع بإيقاع عقوبة على الموظف بعيداً عن الإجراءات القانونية المتبعة (الطماوي، ١٩٧٩م)، على اعتبار أنه يحق للإدارة مثلاً إصدار قرار بنقل الموظف من وظيفة إلى أخرى طالما أن الوظيفة التي نقل إليها لا تقل عن الوظيفة المنقول منها، وأن يكون الباعث على ذلك المصلحة العامة، إلا أنه إذا تبين من الظروف التي أحاطت بصدور قرار النقل مثلاً استهداف غاية خلاف المصلحة العامة بقصد معاقبة موظفيها، فإن قرارها يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة^(١٠). وهذا ما تؤكد عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية؛ بأن الإجراء المتمثل بعقوبة تأديبية مقنعة لا يعتبر مرادفاً لعيب الانحراف بالسلطة، فليس كل قرار إداري مشوب بعيب الانحراف بالسلطة - يمس المراكز القانونية للموظف العام - يضمني عليه الصفة العقابية، طالما أن مبررات إصدار القرار ليست متصلة بمسلكيات الموظف الوظيفية، مما يعني أن الجزاء المقنع لا بد وأن يتصل بمسلك إيجابي أو سلبي

(٩) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ٢٣ يونيو لسنة ١٩٥٦م. راجع الدكتور سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٧٥.

(١٠) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٣٦٣/٩٥، سنة ١٩٩٧م، "المبادئ القانونية"، ص ٢٩٨.

العليا...^(١١)، وقولها "إذا تبين للمحكمة من الظروف التي أحاطت بصدور قرار النقل أن رجل الإدارة استهدف غاية خلاف المصلحة العامة فيكون القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وينطوي على إجراء تأديبي مقنع..."^(١٢). مما يعني بالنتيجة أن القرار الإداري المتضمن عقوبة تأديبية مقنعة، موجب للإلغاء على غرار أي قرار إداري آخر، على اعتبار أن مبدأ مشروعية العقوبة بالمجمل قد انتهك بهذا الخصوص، بل أن ذلك القرار تتمثل به انتهاك واضح لحقوق الموظف بضمانات المحاكمة العادلة من أهمها ضمانه حق الدفاع، والذي جوهره يقوم على عدم معاقبة الموظف دون مواجهته باتهام واضح وإفساح المجال له للدفاع عن نفسه^(١٣).

المطلب الثاني: معايير تحديد العقوبة التأديبية المقنعة

قلنا سابقاً إن العقوبة التأديبية المقنعة لا تخرج عن كونها قراراً إدارياً يمكن أن تتمثل به أحد أوجه عدم المشروعية، وقابليته للطعن أمام القضاء الإداري المختص، إلا أن الصعوبة العملية التي تكتنفها هي من حيث إثباتها وإخراجها بالتالي من نطاق الإجراءات التنظيمية الداخلية للإدارة. ومن خلال استقراء وتحليل أحكام القضاء الإداري بالمجمل، يمكن تحديدها من خلال المعايير التالية.

الفرع الأول: نية الإدارة

تتمحور عملية البحث في نية الإدارة الحقيقية في تحديد الوصف القانوني للتصرف المشكو منه لمعرفة إذا ما كان عبارة عن تصرف غايته تأمين حسن سير المرفق العام، أم أنه تصرف

(٦) قرار رقم ٧٧/٨٦، مجموعة المبادئ لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا منذ عام ١٩٥٣م حتى نهاية ١٩٨٧م، إعداد موسى الأعرج، الجزء الثاني، ص ٧٢٨ (سوف يشار إلى هذا المرجع لاحقاً بمجموعة الأعرج).

(٧) قرار رقم ٩٥/٣٧٩، "المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا"، من عام ١٩٩٣م إلى ١٩٩٧م، إعداد المكتب الفني لنقابة المحامين الأردنيين، ١٤٦١ (سوف يشار إلى هذا المرجع لاحقاً بـ"المبادئ القانونية...").

(٨) بخصوص ضمانات التأديب ومبدأ مشروعية العقوبة، راجع الدكتور عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ٢٢.

معنى ذلك أن هذا العيب، يظهر حين يستهدف القرار الإداري غرضاً مغايراً للغرض الذي من أجله منحت الإدارة صلاحية إصداره^(١١). فالإدارة لا تمنح صلاحياتها لأجل تحقيق أية غاية ترتأي، بل لابد من أن تصب تلك الصلاحيات في بوتقة المصلحة العامة (Enterria y Fernandez, 1993).

الفرع الثاني: الآثار القانونية المترتبة على تصرف الإدارة

يترتب على أعمال الإدارة الصادرة بإرادتها المنفردة آثار قانونية يكون من شأنها التأثير على موظفيها وحياتهم الوظيفية، سواء أكانت تلك التصرفات من قبيل الأعمال التنظيمية الداخلية، كالنقل والإعارة والانتداب وتأخير الترقية وتقارير الكفاية الوظيفية... إلخ، أو كانت من قبيل الأعمال التأديبية. إلا أن تلك الأعمال التي تندرج تحت الطائفة الأولى قد تتحول إلى أعمال تأديبية مستترة تحت ستار الأعمال التنظيمية الداخلية.

وعليه فإنه يمكن البحث في مدى جسامته الآثار المترتبة على التصرف الإداري على الموظف العام، حيث يستند هذا المعيار على البحث في النتائج المترتبة على قرار الإدارة، ذلك أن القضاء الإداري يبحث في مدى جسامته الآثار المترتبة مثلاً على قرار النقل، فهذا هو مجلس الدولة الفرنسي (رحماوي، ٢٠٠٦م)، يؤكد على عدم مشروعية تصرف الإدارة من حيث انطوائه على جزاء تأديبي مقنع إذا ما كان من آثار إبعاد الموظف مثلاً عن مسكنه تكبده مصاريف غير معتادة، أو تخفيض المزايا المالية التي يتمتع بها وخصوصاً الراتب، أو نقله إلى وظيفة أقل درجة من تلك التي كان يشغلها. كما أن محكمة العدل العليا تؤكد على أن الأساس في نقل الموظفين المكاني والنوعي متروك لسلطة الإدارة التقديرية تترخص الإدارة في إجراءاته ضمن حدود احتياجات العمل ومتطلباته ومقتضيات الصالح العام؛ إذ تخضع لرقابتها إذا كان ينطوي على عقوبة تأديبية أو يأخذ

مخالف للقواعد القانونية من قبل الموظف (محمود، ١٤٣٥هـ). وتأسيساً على ذلك ومن خلال استقراء أحكام القضاء الإداري، نخلص إلى أن هذا المعيار يقوم على أن إرادة الإدارة تتجه إلى معاقبة الموظف على الخطأ المنسوب إليه دون اتباع الإجراءات التأديبية المحددة قانوناً. ووفق اجتهادات القضاء الفرنسي يمكن تبيان نية الإدارة من خلال بعض الاعتبارات المرتبطة بحثيات موضوع النزاع، حيث اعتبر قرار نقل الموظف في ضوء التقارير الخاصة به من قبيل الجزاء التأديبي المقنع، ومن ذلك أيضاً عدم ترك الوقت الكافي للموظف لتدريب الموظف الذي يخلفه على البيانات والتعليقات المتعلقة بعمله^(١٢)، هذا إضافة إلى أنه يمكن تبيان قصد الإدارة - وفق اجتهاده - من خلال الأوراق والمراسلات المتبادلة بين الموظف المنقول والإدارة والمشاكل القائمة بينهما (طبطبائي، ١٩٨٢م) كما يمكن التعويل على كشف نية الإدارة بفرض عقوبة مقنعة على الموظف من خلال إهمالها لتسبب قرارها عند إلزامها قانوناً بذلك، وتحديدًا في مجال النقل (Laurie, 2002)، مما يعني أن نيتها اتجهت إلى معاقبة الموظف وانحرافها بالإجراءات المتبعة.

ونؤكد في هذا المقام أنه لا يمكن استبعاد عيب الانحراف بالسلطة أو الإساءة بها عند استحضار العقوبات المقنعة، طالما أن مفهوم وطبيعة هذه الأخيرة - كما سبق بيانه - يقوم على انحراف الإدارة بإجراءاتها أو بغاية قرارها عن المصلحة العامة، بقصد الوصول لغاية مغايرة تتمثل في مجازاة الموظف المرتكب للمخالفة المسلكية، فعيب الانحراف بالسلطة، يقصد به انحراف القرار الإداري بغايته عن المصلحة العامة، سواء أكانت نية مصدره سيئة أو حسنة (الطحاوي، ١٩٧٨م)^(١٣).

(١١) بخصوص اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي بالخصوص راجع الدكتور عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ١٧٢.

(١٢) لقد حددت محكمة العدل العليا مفهوم عيب الانحراف بقولها "انحراف الإدارة صاحبة السلطة عن أهداف القانون بسابق دافع لا يمت للصالح العام بصلة حسنت نية الإدارة في هذا الدافع أو ساءت تعمدت الانحراف فيه أو انحرفت خطأ لا فرق في ذلك بين أن يكون الدافع غمراً شخصياً أو مصلحة ذاتية، أو مصلحة للغير، أو دافعاً سياسياً، أو غيره على المصلحة العامة"، قرار رقم ٥٣/٤٧، "مجموعة الأعرج"، ص ٨١.

(١٣) ولا يقصد هنا الهدف الظاهر من القرار الإداري، إنما المقصود هو الأهداف التي كانت حاضرة في ذهن مصدر القرار. انظر الدكتور محمد فؤاد مهنا، دروس في القانون الإداري، الجزء الثالث، مطبعة اتحاد الجامعات، ١٩٥٦-١٩٥٧م، ص ٢٢٩.

الأساسية التي منحت السلطة من أجلها، وتفادياً لذلك فإن القضاء الإداري يقوم بإعمال رقابته على التدابير الإدارية الصادرة من الإدارة لنقل الموظفين نقلاً مكانياً أو نوعياً لغاية إيقاع العقاب وليس لتحقيق غاية المشرع التي ارتأها من النقل، والمتمثلة بمصلحة العمل وسير المرفق العام بانتظام واضطراد (الحلو، ١٩٨٥م).

كما أن القضاء الإداري قد أخذ بمعيار شدة الآثار القانونية وجسامتها على الموظف لكشف سوء نية الإدارة وما تستره من عقوبة مقنعة على الموظف في حالة الإحالة على التقاعد، فالمشرع يهدف من منحه الإدارة صلاحية إحالة موظفيها على التقاعد، هو إبعاد من لم يعد وجوده محققاً للمصالح العام، فإن جانب الإدارة هذه الغاية، كان قرارها مشوباً بغيب الانحراف بالسلطة، وعلى هذا الأساس قضت محكمة العدل العليا الأردنية بإبطال القرار القاضي بإحالة موظف على التقاعد لرفض الانصياع لقرار نقله، حيث اعتبرت هذا القرار مشوباً بغيب الانحراف في استخدام السلطة، بعد تأكيدها على جهة الإدارة أن تستهدف في قرارها تحقيق الهدف الذي خصصه القانون عند ممارسته للسلطة التقديرية^(١٦). كما تؤكد في حكم آخر لها - وهي بصدد تحديد مفهوم المادة ١٥ من قانون التقاعد المدني رقم ٣٤ لسنة ١٩٥٩م فيما يتعلق بإحالة أحد موظفي إحدى المجالس البلدية - بقولها "... وأن يمارس هذا الحق بمقتضى سلطة تقديرية وإن إساءة استعمال السلطة يعني أن يقوم المجلس البلدي أو الإدارة باستعمال سلطته وصلاحيته التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو تحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون"^(١٧).

الفرع الثالث: عدم التزام الإدارة بالإجراءات القانونية

يقصد بذلك لجوء الإدارة إلى استعمال بعض الإجراءات عوضاً عن إجراءات أخرى ملزمة باتخاذها قانوناً، وذلك

حكم القرار التأديبي^(١٨). كما أن محكمة القضاء الإداري المصرية تؤكد على هذا النهج بقولها "إن ظروف الحال وملاساته تقطع بأن نقل الموظف ... كان مشوباً بسوء استعمال السلطة إذ انحراف عن الغاية الطبيعية التي تغياها القانون من النقل إلى غاية أخرى تنكب بها عن الجادة، وذلك بقصد إبعاده عن سلك المعاهد وحرمانه من مزاياه والترقي للهرب من مقتضى القضاء الذي أنصفه"^(١٩).

ولابد من التأكيد بهذا الخصوص أن الآثار الجسيمة المترتبة عن تصرفات الإدارة المتعلقة بأعمالها التنظيمية الداخلية، لا يمكن أن تظهر وبشكل جلي إلا عند مخالفة الإدارة بتصرفاتها الأهداف المتعلقة بإجراءاتها التنظيمية؛ مما يعني أن الإدارة ملزمة بتحقيق الأهداف المحددة قانوناً. ويعود أصل هذه القاعدة إلى فكرة المصلحة العامة وعلاقتها بالنشاط الإداري، ذلك أن فكرة المصلحة العامة هي فكره شاملة وعامة بحيث تتسع إلى أهداف كثيرة (البوريني، ٢٠٠٧م)، ولهذا يقوم المشرع بتحديد أهداف معينة تلتزم الإدارة بالسعي لتحقيقها، فإذا ما جانبت بتصرفها الهدف المخصص له يكون قرارها حقيقاً بالإلغاء لغيب الانحراف بالسلطة (نده، ١٩٧٢م). ويجب التأكيد هنا على أن الإدارة لا تتمتع بأية سلطة تقديرية فيما يتعلق باختيارها لأهدافها، إذ يجب عليها إعمال قراراتها للأهداف المخصصة لها، وعلى هذا الأساس فإن أي قرار خارج هذه القاعدة يكون مشوباً بغيب الانحراف، سواء أكان مصدر القرار حسن النية أو سيئ النية. وتظهر هذه الحالة بشكل خاص بعلاقة الإدارة بموظفيها.

وهذا الصدد تمارس الإدارة سلطتها في نقل الموظفين وترفيعهم وإحالتهم على التقاعد، إلا أنه قد يحدث في كثير من الأحيان أن تستعمل الإدارة سلطتها في ذلك تحقيقاً لأغراض لا تدخل ضمن اختصاصها، وانحرافها بالنتيجة عن الغاية

(١٤) القرار الصادر بتاريخ ١٣/١٢/١٩٩٤م، رقم ٩٤/٩٤ سنة ١٩٩٥م، "المبادئ..."، مرجع سابق، ص ٧٨٠. راجع كذلك قرار رقم ١٤٧/٨٥، المجلة، الأعداد ٥-٦، مجلة نقابة المحامين. تصدرها نقابة المحامين الأردنيين، عام ١٩٨٧م السنة ٣٥، ص ٨٣٣. سوف يشار إلى هذا المرجع بـ "المجلة".

(١٥) حكم صادر بتاريخ ٢١/٣/١٩٥٩م، "مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا"، السنة الرابعة، ص ٩٤٤.

(١٦) قرار رقم ٦٤/٨٣ "مجموعة الدكتور حنا نده"، مرجع سابق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا، منذ إنشائها حتى نهاية عام ١٩٧١م. إعداد الدكتور حنا نده، ص ٤٦٠. سوف يشار إلى هذا المرجع لاحقاً بـ "مجموعة حنا نده".

(١٧) قرار رقم ٩٦/١٥٣ "المبادئ... القانونية"، مرجع سابق، ص ٢٤٠.

بالإجراءات، والعكس صحيح إذ يمكن أن يوجد انحراف بالإجراءات دونها أن يظهر عيب الانحراف باستعمال السلطة (Mourgeon, 1960)، لذا يحكم القضاء الإداري بإلغاء القرارات الإدارية لعيب الانحراف بالإجراءات دون أن يصرح بذلك من حيث عدم اعتبار عدم مشروعية الإجراء أساساً للإلغاء. ونحن نرى أن هذا التوجه غير دقيق، على اعتبار أن نية الإدارة تظهر بوضوح عندما تقوم باستخدام إجراء إداري أسهل وأيسر من اتباع الإجراء الواجب اتباعه قانوناً، فضلاً عن أن الإجراء الإداري ليس هدفاً بحد ذاته، بل إنه عبارة عن تصرفات تمهيدية وتحضيرية لإصدار الإدارة لقرارها، كثمرة لتلك الإجراءات^(٢١)، وإذا كان الأصل هو حرية الإدارة باختيار الوسيلة والإجراء الذي يكون من شأنه أكثر تحقيقاً للصالح العام، إلا أن استخدام الإدارة لإجراء لا تتوافر شروط تطبيقه ما هو إلا ضرباً من ضروب الانحراف بالسلطة وليس شيئاً آخر. وفي هذا المقام يتساءل الدكتور سليمان الطماوي: لماذا يقوم رجل الإدارة باستعمال وسيلة بعينها لتحقيق غاية معينة، ما دامت الوسيلة والإجراء المشروع بين يديه؟! تصبح الإجابة سهلة - يضيف -، إذا ما عرفنا أن الوسيلة المشروعة تكون أكثر تعقيداً عليه وقد تأخذ وقتاً طويلاً^(٢٢)، مما يؤدي إلى فرض عقوبة تأديبية مستترة ومشروعية تصرف إداري آخر ووفق إجراءات أخرى، وعليه لا يجوز للإدارة أن تستخدم الإجراء إلا لتحقيق الغرض الذي استهدفه النص القانوني^(٢٣). فإذا كان هناك نية لدى الإدارة لمعاقبة الموظف فلا يجوز لها معاقبته بغير اتباع الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في القانون^(٢٤).

(٢١) حول الخلاف الفقهي لهذا الموضوع راجع الدكتور عبدالعزيز

عبدالمعتمد خليفة، مرجع سابق، ص ٣٦٧.

(٢٢) راجع مؤلفه قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٦٥. كما يمكن مراجعة الدكتور فؤاد محمد موسى، فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٩٧م.

(٢٣) قرار رقم ٦٧/٥٩، "المجلة"، العدد ١٠، سنة ١٩٦٧م، ص ١٠٧١.

(٢٤) رقم ٨٥/١٦٩ "مجموعة الأعرج"، ص ١٠٨١.

للوصول إلى أغراض تريد تحقيقها (Waline, n.d.) إذ يتمثل ذلك في استخدام الإدارة لإجراء غير محدد قانوناً، بقصد تحقيق أهداف بعيدة عن تلك المحددة قانوناً^(٢٥). وتبدو أهمية الانحراف بالإجراء في أنه يكشف بسهولة وبوضوح عن وجود عقوبة مقنعة، دون الحاجة إلى البحث في مقاصد وغايات متخذ القرار، حيث إن الانحراف بالإجراء يشكل الدليل الموضوعي على ذلك (خليل، ١٩٨٩م)^(٢٦).

هذا وقد اعتبر جانب من الفقه أن انحراف الإدارة بالإجراءات يشكل وجهاً مستقلاً من أوجه إلغاء القرار الإداري، فعدم المشروعية التي يظهرها عيب الانحراف في استخدام الإجراءات الإدارية هي عيب عدم الاختصاص ومخالفة الشكليات الجوهرية^(٢٧)، حيث يمكن أن يوجد انحراف في استعمال السلطة، دونها وجود انحراف

(١٨) على الرغم من أن فكرة الانحراف بالإجراءات واضحة، إلا أنه نجد أن الفقه يورد تعريفات عدة بخصوصها. فها هو مثلاً الدكتور سليمان محمد الطماوي يحدد هذه الصورة من صور انتهاك قاعدة تخصيص الأهداف باستعمال رجل الإدارة في سبيل تحقيق هدف عام منوط به تحقيقه، وسيلة غير المقررة قانوناً. راجع مؤلفه "القضاء الإداري"، الكتاب الأول، مرجع سابق ص ٨٦٤. أما بالنسبة للفقه الفرنسي، فها هو الفقيه Ch. Debbasch يعرفه بأنه استخدام السلطة الإدارية إجراءً إدارياً غير ذلك الإجراء الذي كان يجب عليها استخدامه. كما ويعرفه الفقيهان R. Drago و J. Auby بأنه استخدام الإدارة إجراءً إدارياً لتحقيق غاية غير الغاية التي من أجلها وضع هذا الإجراء. راجع بخصوص الفقه الفرنسي الدكتور علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار وائل، ٢٠٠٤م، ص ٨٤٤.

(١٩) يمكن إثبات عيب الانحراف بالإجراءات من خلال المقارنة بين الإجراءات الإدارية التي تتوافر بين يدي رجل الإدارة، أو من خلال المقارنة بين النتائج المتأتية عن القرار الإداري. راجع بخصوص هذا الموضوع الدكتور علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٨٥٥ وما بعدها.

(٢٠) من الفقه الفرنسي الذي يؤيد هذا التوجه كل من الأستاذة Reynaud و G. Gamus. راجع بخصوص هذه الآراء كل من الدكتور محسن خليل، مرجع سابق، ص ٥٤٩؛ والدكتور علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٨٤٥.

فيكون القرار بمثابة الجزاء التأديبي المقنع، ويكون عندئذ مشوباً بعبء إساءة استعمال السلطة^(٢٦).

المبحث الثاني:

صور العقوبات التأديبية المقنعة

تتمتع السلطة الإدارية بصلاحيات تقديرية واسعة فيما يتعلق بإجراءاتها الداخلية التنظيمية خدمة لمرافقتها العامة، كالنقل والانتداب وإلغاء الوظائف ودمجها... إلخ، مما يعني أنها تكون خارجة عن رقابة القضاء الإداري، إلا أن تلك الإجراءات - وبشكل مستتر - يمكن أن تتحول إلى جزاءات تفرض على الموظف العام - ودون اتهام - إذا ما قام ببعض المخالفات المسلكية للتشريعات القائمة، حيث يكون من شأنها التأثير مباشرة على حياته، أو على علاقته بالإدارة، وهذا ما سنقوم باستعراضه فيما يلي.

المطلب الأول: العقوبات التأديبية المقنعة المؤثرة على المسار

الوظيفي للموظف العام

الفرع الأول: النقل

يعتبر النقل من مقتضيات الوظيفة العامة؛ على اعتبار أن العلاقة بين الإدارة وموظفيها من حيث الأساس علاقة تنظيمية، مما يعني عدم ضرورة تحسس الإدارة لرغبات موظفيها وأهوائهم فيما يتعلق بتغيير مراكزهم الوظيفية، إذ لا حق مكتسب للموظف في الوظيفة التي عين فيها لأول مرة، والاعتراض بالنتيجة على نقله مكانياً أو نوعياً^(٢٧). وتتمتع

ولربط فرضية انحراف الإدارة بإجراءاتها لتحقيق غاياتها غير المشروعة، المتمثلة بمعاقبة الموظف لديها، لا بد من توافر جملة من الشروط وهي:

- وجوب أن يكون هناك إجراء إداري على الأقل.
- أن يترتب على هذين الإجراءين الآثار القانونية نفسها، أو تكون متقاربة. مما يعني وجود تشريعات متماثلة تسمح في بعض الأحيان بتحقيق الآثار القانونية نفسها، ولكن بواسطة إجراءات إدارية مختلفة.
- أن تكون شكليات الإجراء المتخذ أقل تعقيداً من الإجراء الذي كان عليها اتباعه، فمثلاً إصدار قرار بنقل موظف مكانياً أو نوعياً هو إجراء أقل تعقيداً من الإجراءات والضمانات التأديبية الواجبة الاحترام لفرض عقوبة تأديبية عليه. لذلك عادة ما نجد أن الإدارة تستخدم النقل أو الإحالة على التقاعد كعقوبة مقنعة لتبتعد عن الشكليات القانونية المعقدة، أو بهدف كسب الوقت أو للتحايل على قواعد توزيع ولاختصاص.

- سوء نية الإدارة؛ بمعنى قيام الإدارة باختيار هذا الإجراء بمحض إرادتها بشكل تحايلاً على القانون، بحيث تلجأ مختارة لاستبدال الإجراء الإداري الذي يجب عليها اتباعه بإجراء آخر غير قانوني (شطناوي، ٢٠٠٤م)، مما يتمخض عنه بالنتيجة جزاءً تأديبياً مستتراً، فها هي محكمة العدل العليا الأردنية تؤكد فيما يتعلق باستخدام إجراءات النقل لغايات تأديبية بقولها "إذا تبين من مجموع الإجراءات المحفوظة في ملف المستدعي أن نقل المستدعي إلى وظيفة أخرى في مدينة أخرى قد قصد به إجراء تأديبياً فيكون النقل مخالفاً للقانون ولغير القصد الذي أفصح عنه الوزير في قراره المطعون به بما يجعل منه إجراءً تأديبياً مقنعاً"^(٢٨).
- كما أن القضاء الإداري في مصر يسلك النهج نفسه، بقوله "... وإنما يكفي أن تبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة التجهت إلى عقاب الموظف، ولكن بغير اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك، فانحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر،

(٢٦) قرار للمحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ ٢٣ يونيو لسنة ١٩٥٦م. راجع الدكتور سليمان الطهاوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٧٥. وهذا ما تؤكد عليه كذلك المحكمة الإدارية العليا السورية، ففي قرارها رقم ٣٢ الصادر بتاريخ ٢٠/٥/١٩٦٣م بقولها "إذا استبان أن الإدارة قد شذت عن طريق المرسوم لتأديب موظفيها وسلكت سبيلاً آخر فإنها تكون بذلك أساءت استعمال سلطتها وانحرفت عما رسمت لها القانون"، راجع نفس المؤلف، في نفس الصفحة سالفة الذكر.

(٢٧) راجع بخصوص موضوع النقل من حيث الأحكام العامة المتعلقة به ومن حيث اعتباره عقوبة تأديبية مقنعة، الدكتور عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ١٦٧. وبإدبي مصطفى، تطبيقات العقوبة المقنعة في المجال التأديبي، مجلة الفقه القانون، العدد العاشر، ٢٠١٣م، المغرب، ص ٦٥ وما بعدها.

(٢٨) قرار رقم ٨٣/١٩١، "مجموعة الأعرج"، ص ١٧٤.

كمدبر بيطرة (التي درجتها المخصصة في قانون الموازنة هي الدرجة الثانية) إلى وظيفة طبيب بيطري (التي تتراوح درجتها في قانون الموازنة بين الخامسة والرابعة) - وفق اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية - إنما ينطوي في الواقع على جزاء تأديبي مقنع على اعتبار أن الوظيفة المذكورة التي نقل إليها هي أدنى في مستواها وطبيعتها من وظيفة مدير بيطرة^(٣٢).

ولا يعني بهذا الخصوص بأنه عند ممارسة الإدارة لصلاحياتها التقديرية بتنظيم مرافقها العامة ونقل موظفيها نقلاً مكانياً أو نوعياً يعتبر من قبيل العقوبات التأديبية المقنعة^(٣٣) ما دام أن ذلك لم يتضمن المساس بمصلحتهم ومراكزهم الوظيفية من حيث الراتب والدرجة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى عدم إثبات أن الجهة الإدارية قد استهدفت غاية منافية للمصلحة العامة أو للأهداف المخصصة لصلاحيات النقل^(٣٤)، وبالنتيجة يحق للإدارة أن تصدر قراراً بنقل الموظف من وظيفة إلى أخرى ضمن الدائرة الواحدة وأن القيد الوحيد في نظام الخدمة المدنية بشأن النقل هو عدم نقل الموظف إلى وظيفة تقل درجتها عن وظيفته الأصلية^(٣٥)، ذلك أن الأساس في نقل

الإدارة بخصوص نقل موظفيها مكانياً أو نوعياً بصلاحيات تقديرية، من حيث اختيار الوقت والحل المناسبين بخصوص ذلك وبما يتلاءم مع مصلحة مرافقها، ودون الانتقاص من المزايا الوظيفية للموظف العام^(٣٦)، مما اعتبرها القضاء الإداري خارج نطاق رقابته^(٣٧)، إلا أن تمتع الإدارة بتلك الصلاحيات لا يعني المساس بحقوق موظفيها^(٣٨)، فهي لا تخرج بالملق عن رقابة القضاء الإداري، بل لا بد وأن تحددها المشروعية الإدارية ودون تعسف من جهة الإدارة، ذلك أنه في كثير من الأحيان تستغل الإدارة تلك الصلاحية لفرض عقوبات خارج نطاق القانون الذي يحكم النظام التأديبي، مما يؤدي إلى مد القضاء الإداري رقابته على تلك الصلاحيات والتصرفات الصادرة بمقتضاها^(٣٩). فامتلاك الإدارة صلاحية نقل موظفيها من وظيفة إلى أخرى مقيدة بأن تكون الوظيفة التي ينقل إليها الموظف لا تقل درجتها عن الوظيفة السابقة، وأن يكون الباعث وراء ذلك المصلحة العامة، فإذا تبين للمحكمة أن الإجراء ينطوي على تعسف في استعمال السلطة من خلال استهداف قرار النقل غاية مغايرة للمصلحة العامة، فإنه يشكل جزاءً تأديبياً مقنعاً^(٤٠)، فنقل الموظف مثلاً من وظيفته الأساسية

= العليا، إلا أن الاجتهاد قد استقر على إخضاع قرارات النقل المكاني للطعن في حالتين هما أن يشتمل النقل على إجراء تأديبي مقنع فيأخذ حكم القرار التأديبي، وأن يكون النقل نوعياً وحكم هذا النقل هو حكم التعيين في الوظائف العامة^(٤١)، قرار رقم ١٤٧/٨٥، "مجموعة الأعرج"، ص ١٠٩٨.

(٣٣) قرار رقم ٥٥/٤٥، "مجموعة الأعرج"، ص ١١٥.

(٣٤) "إذا لم يكن قرار نقل المستدعين إلى وظيفة أدنى ولم يكن لغیر المصلحة وكان النقل لا ينطوي على إجراء تأديبي فتكون الإدارة بقرارها بنقل المستدعين قد استعملت حقها المنصوص عليه في المادة ٦٣ من نظام الخدمة المدنية" رقم ٩٤/٩٤، "المبادئ القانونية"، ص ١٣٨٦.

(٣٥) قرار محكمة العدل العليا، رقم ٩٥/١٢، "المبادئ القانونية..."، ص ١٤٥٨. وقرارها رقم ٩٥/٤٢، نفس المرجع، ص ١٤٥٩، وقرار رقم ٦٦/١٠٤، العرج ص ٣٤١، وقرار محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا رقم ٧٢/١٥٨، "مجموعة الأعرج"، ص ٥٤١.

(٣٦) قرار محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩٢/١٧١، "المبادئ القانونية..."، ص ١٣٣٤. كما تؤكد في قرار آخر على أنه "للإدارة أن تصدر القرار بنقل الموظف من وظيفة إلى أخرى طالما أن الوظيفة التي نقل إليها لا تقل عن الوظيفة المنقول منها وأن يكون الباعث على ذلك المصلحة العامة، فإذا تبين للمحكمة من =

(٢٨) تنص المادة (٩١) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣م على "أ) يشترط لنقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها أن يكون مستوفياً للمتطلبات الرئيسية لإشغال الوظيفة التي سيتم نقله إليها وقادراً على القيام بمهامها ومسؤولياتها. ب) يجوز نقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة ذات مسمى وظيفي آخر يقع ضمن مجموعة مسميات الوظائف التي تقابل فئته ودرجته الوظيفية المحددة وفقاً لتعليمات وصف وتصنيف الوظائف المعمول بها".

(٢٩) "تكون قرارات نقل الموظف خاضعة للطعن أمام محكمة العدل العليا إذا كان القرار ينطوي على جزاء أو إجراء تأديبي مقنع"، قرار رقم ٦٦/١٤٤، "مجموعة الأعرج"، ص ٣٥٧.

(٣٠) قرار رقم ٩٢/١٧١، "المبادئ القانونية"، ص ١٣٣٤.

(٣١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم (٣٢٥٩) لسنة ٤١ ق جلسة ١١/٩/١٩٩٦م.

(٣٢) قرار محكمة العدل العليا رقم ٩٥/٣٧٩، "المبادئ القانونية..."، مرجع سابق، ص ١٤٦١. تصرح محكمة العدل العليا بخصوص "أن الفترتين (ج، د) من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم لم تخضع قرارات النقل المكاني للموظف للطعن أمام محكمة العدل =

(شطناوي، ٢٠٠٤م)، باستثناء قيد النقل إلى وظيفة شاغرة، ومن نفس الدرجة الوظيفية، مما يغري جهة الإدارة لاستخدام إجراء النقل لغاية معاقبة الموظف العام بحجة المصلحة العامة. وهذا الصدد تقول محكمة العدل العليا "... فإذا تبين للمحكمة من الظروف التي أحاطت بصدور قرار النقل أن رجل الإدارة استهدف غاية خلاف المصلحة العامة فيكون القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وينطوي على إجراء تأديبي مقنع، وعليه فإن نقل الموظف من وظيفة فنية محضة إلى وظيفة تعليمية تختلف عن الوظيفة التي كان يشغلها من حيث التأهيل لها وشروط التعيين إنما تم لإنزال العقاب بالموظف بغير اتباع الإجراءات التأديبية مما يجعله مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة مستوجبا للإلغاء"^(٣٧). كما أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر أن النقل الذي لا تحترم الإدارة بخصوصه الإجراءات المنصوص عليها بمثابة عقوبة تأديبية مقنعة منها حكمة بقضية Bidault وقضية Ferrand (بوادي، ٢٠١٣م).

الفرع الثاني: الانتداب

يقصد بالانتداب قيام الموظف وبصفة مؤقتة بمباشرة أعمال وظيفة أخرى من نفس درجة وظيفته أو وظيفة تعلوها مباشرة، سواء أكان ذلك في دائرته أو دائرة أخرى (كنعان، ٢٠٠٩م)، فهو أحد إجراءات الإدارة التنظيمية، التي تستغلها لانتداب موظفيها وتكليفهم بشغل وظائف أخرى سواء في نفس الدائرة التي يتبع لها أو إلى دائرة أخرى، متذرة بالمصلحة العامة، مما يشكل بالنهاية معاقبة الموظف. وبهذا الخصوص نجد أن اجتهادات القضاء الإداري الأردني قد استقر على عدم مشروعية انتداب الموظف العام إذا ما كان ينطوي على إجراء تأديبي مقنع، فهذا هي محكمة العدل العليا تصرح "إن ما يستفاد من المواد ٧٥-٧٧ من نظام الخدمة المدنية إن القصد الذي ابتغاه المشرع من الندب هو تلبية حاجات العمل في الدائرة المطلوب ندب الموظف إليها ... إذا

الموظفين المكاني والنوعي متروك لسلطة الإدارة التقديرية وترخص في إجراءاته على حدود احتياجات العمل ومتطلباته ومقتضيات الصالح العام وهو يخضع لرقابة القضاء الإداري إذا كان ينطوي على عقوبة تأديبية أو يأخذ حكم القرار التأديبي. وهذا ما تؤكد عليه محكمة العدل العليا بأن "نقل المستدعي الأول من وظيفة إلى أخرى تقل عنها في المستوى ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة لم يقصد فيها الصالح العام ..."^(٣٧). وحفاظاً على حقوق الموظف بهذا الصدد، ولتقييد الإدارة بعدم التعسف بصلاحياتها التقديرية، أو جد المشرع ضوابط على ذلك من حيث أن يكون النقل إلى وظيفة شاغرة، ومن نفس الدرجة الوظيفية، وضمن المجموعة الوظيفية المحدد بنص القانون، وعلى أن يكون ذلك ابتغاء مصلحة العمل الإداري والمصلحة العامة"^(٣٨).

وقد حظي موضوع الانحراف بإجراءات النقل باهتمام كبير من قبل القضاء الإداري لما له آثار سلبية على الموظف وحياته الوظيفية من جهة، ولسهولة الرقابة عليه وإظهاره مقارنة بإثبات عيب الانحراف بالسلطة من جهة أخرى. وتعود خطورة هذا العيب فيما يتعلق بالنقل؛ هو أن المشرع عادة لا يضع له تشكيلات طويلة ومعقدة وضمانات كافية

= الظروف التي أحاطت بصدور قرار النقل أن رجل الإدارة استهدف غاية خلاف المصلحة العامة فيكون القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وينطوي على إجراء تأديبي مقنع ...". قرار رقم ٩٥/٣٦٣، ص ١٤١١.

(٣٧) القرار رقم ٩٤/٩٤ سنة ١٩٩٥م، "المبادئ القانونية ..."، مرجع سابق، ص ٧٨٠. وفي هذا المعنى تقول المحكمة "يعتبر القرار الصادر عن وزير الصحة القاضي بنقل المستدعي من وظيفة إلى وظيفة أخرى منطوياً على عقوبة تأديبية مقنعة دون اتباع الإجراءات القانونية، مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، لأنه يتوجب عليه أن يصدر تعلياته باتخاذ الإجراءات القانونية لتحديد المسؤولية واتخاذ الإجراءات التأديبية بحق المستدعي أو غيره من موظفي وزارة الصحة إذا وجد مسؤولاً عن أي إهمال أو أنه ارتكب مخالفة إدارية تستدعي معاقبته عنها من قبل المرجع المختص"، "المبادئ القانونية ..."، مرجع سابق، ص ٢٧٢.

(٣٨) قرار رقم ٩٥/٣٦٣، سنة ١٩٩٧م، "المبادئ ..."، ص ٢٩٨. راجع كذلك قرار رقم ٨٥/١٤٧، "المجلة"، الأعداد ٥-٦، عام ١٩٨٧م، السنة ٣٥، ص ٨٣٣.

(٣٩) قرار رقم ٩٥/٣٧٩، سنة ١٩٩٧م، "المبادئ القانونية ..."، ص ١٤٦١. وبهذا المعنى تقول محكمة العدل العليا "إن نقل المستدعي إلى وظيفة أدنى من وظيفته لا تملكه الإدارة إلا بقرار تأديبي"، قرار رقم ٥٤/١، "المجلة"، العدد ٦، لسنة ١٩٥٤م، ص ٢٩٩.

المطلب الثاني: العقوبات التأديبية المقننة المؤثرة على العلاقة الوظيفية

الفرع الأول: الإيقاف عن العمل

يستند الإيقاف عن العمل إلى أسباب ثلاث أساسية أولها الإيقاف بقوة القانون كتوقيف الموظف على ذمة التحقيق أمام الادعاء العام، والثاني الوقف الاحتياطي لمصلحة التحقيق مع الموظف أمام السلطات التأديبية، وأخيراً الإيقاف كعقوبة تأديبية صادرة عن السلطات التأديبية المختصة^(٢). وما يعنينا بهذا الخصوص الحالة الأخيرة.

وبالاطلاع على اجتهادات القضاء الإداري، نجد أن المحكمة الإدارية العليا في مصر ألغت قرار الإدارة المتضمن إيقاف الموظف عن العمل لرفضه اللجوء إلى الجهات الطبية المختصة وفقاً لقرار السلطة التأديبية المحال إليها الموظف، حيث لا يمكن عرضه على تلك السلطة إلا بعد حصوله على تقرير طبي بحالته الصحية، فقد قضت "أن المشرع قد حدد الحالات التي يجوز فيها وقف الموظف عن العمل، فليس للإدارة أن تلجأ إلى وقف الموظف عن العمل في غيرها... وفقاً للتنظيم الذي وضعه المشرع بالنسبة إلى الوقف عن العمل فلا يجوز أن يوقع على الموظف كعقوبة تأديبية إلا بموجب حكم من المحكمة التأديبية المختصة (المادة ٨٤) ولا يجوز الوقف احتياطياً إلا إذا كان ثمة تحقيق يجري مع الموظف قبل إحالته إلى المحاكمة التأديبية إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك (المادة ٩٥)، ولا يوجد في نصوص القانون ما يسوغ لجهة الإدارة اتخاذ هذا الإجراء الأخير لغرض آخر كمجرد الشك

لم يوجد في ملف المستدعية ما يشير إلى أن نديها كان لتلبية حاجات العمل وإنما تشير الإدارة إلى أن الغرض من النذب هو إقصاؤها من وظيفتها الأصلية لأغراض تأديبية فإن ذلك القرار يخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا بدعوى الإلغاء..."، هذا وتؤكد على أنه إذا كان انتداب الموظف لمدة مؤقتة يشترط فيه أن تكون الوظيفة المنتدب إليها في مستوى الوظيفة التي يشغلها الموظف المنتدب^(٣). وقد استندت محكمة العدل العليا في إثبات انحراف الإدارة في قرار الانتداب لعدة أدلة منها عدم وجود تنسيب خطي من الوزير المختص ليكون قرار الانتداب تحت رقابة السلطة صاحبة الصلاحية في إصدار قرار الانتداب... وأن ينطوي قرار الانتداب على إتيان الموظف المنتدب بعض المحظورات التي تعد مخالفة مسلكية... وعدم تحديد الوظيفة التي انتدب الموظف للقيام بأعبائها مما يدل على أن الانتداب لم يتم لحاجات العمل وإنما كان لأغراض تأديبية^(٤).

ولابد من التنويه في نهاية هذا الموضوع؛ - ومن خلال البحث في اجتهادات القضاء الإداري - أن من التصرفات التنظيمية الداخلية التي تقوم بها الإدارة في مواجهة موظفيها، والتي تتمثل بها عقوبة تأديبية مقننة، قرارات تقييم الأداء الوظيفي أو تقارير الكفاية، إلا أننا لم نعثر على أي حكم للقضاء الإداري الأردني بالخصوص، وذلك على اعتبار أن هذا الأخير لا يعتد بقرارات تقييم الأداء الوظيفي من قبيل القرارات الإدارية النهائية، وذلك على عكس القضاء الإداري في مصر مثلاً (الطماوي، ١٩٧٩م)، ويعود ذلك بالمجمل إلى عدم نص قوانين القضاء الإداري في الأردن على اختصاصه النظر بتلك القرارات سواء قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م وما سلفه قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، مع دعوتنا في هذا المقام على قيام المشرع بتضمين هذا الاختصاص من ضمن اختصاصات المحاكم الإدارية في الأردن.

(٤٢) تنص المادة (١٤٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني سالف الذكر على "أ) يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية: (١) إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة. (٢) إذا تمت إحالته إلى الجهة القضائية المختصة بموجب أحكام النظام المالي المعمول به. (٣) إذا طلب من دائرته إيقافه عن العمل بموجب أحكام أي تشريع آخر. (٤) إذا تمت إحالته من المدعي العام إلى المحكمة لارتكابه أي جنائية أو جنحة مخلة بالشرف. (٥) إذا قدمت شكوى ضده بموجب أحكام البند (٢) من الفقرة (ب) من المادة (١٥٩) من النظام".

(٤٠) قرار رقم ٦٦/٧٥، "مجموعة الأعرج"، ص ٣٣٢.

(٤١) راجع قرارها رقم ١٢/١٥، وارد لدى الدكتور نواف كنعان، "القانون الإداري"، مرجع سابق، ص ٨١.

يكون إلغاء الوظيفة حقيقياً لا صورياً، إذ تقوم الإدارة بإلغاء الوظيفة أحياناً ثم تعود وتعين شخصاً آخر على نفس الوظيفة أو على أخرى مماثلة، وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا بقولها "إن الهدف الذي يقصده المشرع من إلغاء الوظائف هو التوفير أو عدم الحاجة للوظيفة، فإذا تبين أن الهدف الذي رمى إليه مصدر القرار مغايراً يكون القرار الصادر مخالفاً للقانون ومشوباً بعيب الانحراف بالسلطة. فقد أثبتت البيئات أن القصد من إلغاء الوظيفة المذكورة لم يكن بسبب عدم الحاجة إليها أو التوفير ذلك بدليل أن الأمانة بعد إلغاء هذه الوظيفة قامت بتعيين ثلاثة أشخاص للجباية"^(٤٣). كما أن محكمة القضاء الإداري المصرية، تصرح بأنه "لا يجوز فصل الموظف لإلغاء الوظيفة إلا إذا كان الإلغاء حقيقياً وضرورياً تقتضيه المصلحة العامة... فإذا ثبت من وقائع الدعوى أن إلغاء الوظيفة لم يكن حقيقة اقتضتها المصلحة العامة... كان منطوقاً على الانحراف، مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ومخالفاً للقانون" (فودة، ٢٠٠٥م)^(٤٤). كما وأكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية "... بأن فصل الموظف نتيجة لإلغاء الوظيفة مشروط بأن يكون ثمة إلغاء حقيقي للوظيفة التي كان يشغلها الموظف، فإذا كان ما تم لا يعدو أن يكون إلغاءً حقيقياً للوظيفة التي كان يشغلها الموظف، فإذا كان ينهض ذلك الإلغاء حقيقياً للوظيفة يسوغ نقل الموظف لذلك السبب لأن المعلول يدور مع علته" (الطهاوي، ١٩٧٩م).

= أشهر من تاريخ تسريحه، ويفقد هذا الحق إذا رفض قبول الوظيفة التي عرض عليه إعادة تعيينه فيها. (ج) يصرف للموظف المسرح شهرياً بدلاً يعادل ثلاثة أرباع مجموع راتبه الأساسي وعلاوته لمدة ستة أشهر من تاريخ تسريحه، ويتم إيقاف صرف هذا البدل في حال إعادة تعيينه في الخدمة المدنية خلال تلك المدة. (د) إذا لم تتم إعادة تعيين الموظف المسرح بعد مضي المدة المنصوص عليها في الفقرة (ج) من هذه المادة فيصرف له ما يعادل مجموع راتبه الأساسي وعلاوته لمدة ثلاثة أشهر بالإضافة إلى مستحقته المالية الأخرى. (٤٤) قرارها الصادر بتاريخ ١٩٦٥/٤/٧م، "المجلة"، ١٩٦٥م، ص ٥٥٤. (٤٥) كما أنها تصرح بالخصوص "لا يجوز فصل الموظف لإلغاء الوظيفة إلا إذا كان الإلغاء حقيقياً وضرورياً تقتضيه المصلحة العامة..."، حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٥/٤/٧م، راجع الدكتور سليمان محمد الطهاوي، "قضاء التأديب"، مرجع سابق، ص ٣٣٥.

في أن الموظف قد فقد شرط اللياقة الطبية أو لإجباره على الإذعان لقرار أصدرته جهة الإدارة... وإنما يجب على الإدارة أن تلتزم الوسيلة التي نص عليها القانون والغرض الذي شرعت من أجله" (الطهاوي، ١٩٧٩م). هذا وإنما لم نعثر على أي حكم لدى القضاء الإداري الأردني بخصوص توقيف الموظف عن العمل كعقوبة تأديبية، علماً أن قانون القضاء الإداري الأردني سالف الذكر قد نص في مادته الخامسة فقرة (أ/٣) على أنه "تختص محكمة العدل العليا دون غيرها بالنظر في جميع طعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك (٣)... المتعلقة بإنهاء خدماتهم أو إيقافهم عن العمل" على".

الفرع الثاني: إلغاء الوظيفة

تمتع السلطة الإدارية بصلاحيات تقديرية وهي بصدد تنظيم مرافقها العامة، مما يعني إمكانية إلغائها لبعض الوظائف أو دمجها لمقتضيات المصلحة العامة، حيث تكون الإدارة ملزمة عند ممارستها لهذه الصلاحية، بضوابط المصلحة العامة، من خلال التزامها بجملة من المحددات التشريعية^(٤٥)، بحيث

(٤٣) تنص المادة (١٧٤) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم () لسنة على "أ) إذا اقتضت مصلحة العمل إعادة هيكلة الدائرة أو دمجها في غيرها أو إلغائها أو إلغاء وحدة إدارية فيها أو قسم من أقسامها أو إنقاص أعداد الموظفين في أي منها، فتشكل بقرار من رئيس الوزراء لجنة برئاسة الوزير المختص أو الوزير الذي يعينه وعضوية أمين عام الديوان ومدير عام دائرة الموازنة العامة لدراسة أوضاع الموظفين الفائضين عن الحاجة واتخاذ القرار المناسب بهذا الشأن، على أن تتم مراعاة الاعتبارات التالية وحسب مقتضى الحال: (١) نقل الموظف إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها أو إلى دائرة أخرى. (٢) إحالة الموظف على التقاعد أو الاستيداع إذا أكمل المدة المقبولة لذلك. (٣) إذا تعذر نقل الموظف إلى أي جهة أخرى يتم تسريحه بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب اللجنة المشكلة وفقاً لأحكام هذه الفقرة. (٤) في كل الأحوال يتم نقل الموظفين الخاضعين لقانون التقاعد المدني الذين لم يكملوا المدة المقبولة للتقاعد أو الاستيداع إلى وظائف في الدائرة نفسها أو إلى دائرة أخرى، على أن تتم إعادة تأهيل من يتم نقله إلى وظيفة تستدعي ذلك التأهيل. (ب) يكون للموظف المسرح بمقتضى أحكام البند (٣) من الفقرة (أ) من هذه المادة حق الأولوية في التعيين في أي وظيفة في الخدمة المدنية تتناسب مع مؤهلاته وخبراته خلال ستة =

الفرع الثالث: الإحالة على التقاعد

تستعمل الإدارة صلاحياتها بإحالة الموظف على التقاعد وفق ما تقتضيه مصلحة الوظيفة العامة، من حيث إقصاء من لم يعد قادراً على القيام بأعباء وظيفته على أكمل وجه، وعند توافر الشروط القانونية لذلك^(٤٦)، إذ تتمتع الإدارة بصلاحيات تقديرية، بحيث تستطيع تقدير مدى مقدرة الموظف القيام بأعباء وظيفته، ومدى اعتبار وجوده في الوظيفة العامة يحقق المصلحة العامة من عدمه، وبعد توافره على الحد الأدنى من مدة الخدمة التي يتطلبها القانون^(٤٧). وتعتبر الإحالة على التقاعد من الحالات التي تكثر بها العقوبات التأديبية المقنعة، وذلك حين استغلال جهة الإدارة صلاحياتها التقديرية بقصد معاقبة الموظف، بإنهاء خدماته، بعيداً عن الغاية التي رسمها المشرع من الإحالة على التقاعد. فالإدارة بهذا الخصوص تتجاوز كافة الإجراءات والضمانات التي رسمها المشرع عند معاقبته، حيث تجرد الإدارة معاقبة الموظف وبشكل مستتر، أيسر لها من الدخول بجملة بالإجراءات والضمانات المعقدة.

ووفق اجتهادات القضاء الإداري الأردني فإن تمتع الإدارة بصلاحيات تقديرية بإحالة الموظف العام على التقاعد، تتمثل فقط بإقصاء من لم يعد وجوده يجدي نفعاً مع الصالح العام، وليس لغاية فرض عقوبات تأديبية مقنعة. وعلى هذا الأساس قضت محكمة العدل العليا الأردنية بإبطال القرار القاضي بإحالة موظف على التقاعد لعدم الانصياع لقرار نقله، حيث اعتبرت هذا القرار مشوباً بعيب الانحراف في استخدام

وعليه فإن الإدارة غالباً ما تستخدم صلاحياتها التنظيمية لإلغاء بعض الوظائف بشكل صوري بقصد إنهاء خدمات موظفيها وعزلهم بغير الطريق التأديبي، ذلك أن إنهاء خدمات الموظف وعزله له أسبابه وإجراءاته التأديبية. ويتمثل هذا الأسلوب بقيام الإدارة بشكل عام بتظاهر الإدارة بإلغاء الوظيفة التي يشغلها الموظف المعاقب للتخلص منه دون اللجوء إلى الإجراءات التأديبية الواجب عليها اتباعها. وعليه فإن عزل الموظف ينحصر في حالة إدانة بتهمة جزائية أو كعقوبة تأديبية ولا ينصرف إلى الحالات التي ينحى فيها الموظف لأسباب أخرى^(٤٨)، وها هي محكمة العدل العليا تؤكد على حقها برقابة قرارات الإدارة القاضية بعزل الموظف العام وذلك سنداً لأحكام المادة (٩/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١١ لسنة ١٩٨٩م حيث تختص بالنظر بطلبات الموظفين العامين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بفصلهم من وظائفهم بغير الطريق التأديبي^(٤٩). كما أن مجلس الدولة الفرنسي يؤكد في الكثير من أحكامه على توافر الشروط الموضوعية لا الشخصية وراء إلغاء الوظائف العامة، مما يعني توافر النية السيئة للإدارة بفرض عقوبات تأديبية مستترة وراء إلغاء بعض الوظائف العامة، فهذا هو يصرح "... حيث ثبت من التحقيق أن المجلس البلدي ... حينما ألغى وظيفة من الوظائف الثلاث لحارس قروي، وأن العمدة حينما أصدر قرار فصل السيد Boulard، قد أراد وبشكل مقنع عزل الموظف"^(٥٠).

(٤٦) قرار محكمة العدل العليا، رقم ٥٣/٩، "مجموعة الأعرج"، ص ٦٠.

(٤٧) قرار رقم ٩٢/٥٩، "المبادئ القانونية"، ص ١٣٣٥. تنص المادة الخامسة من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م: (أ) تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك: (٣) طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بإنهاء خدماتهم أو إيقافهم عن العمل. (٤) طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من السلطات التأديبية.

(٤٨) راجع حكمه الصادر بتاريخ ١٩٢٣/٧/٢٧م، بقضية Boulard، وحكمه الصادر بتاريخ ١٩٢٤/٢/٢٧م في قضية Limousis. وحكمه في قضية Rigot الصادر بتاريخ ١٩٧٨/٤/١٢م. انظر بخصوص ذلك الدكتور مصطفى بوادي، مرجع سابق، ص ٧٢. والدكتور علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة العراقية والفرنسي والمصري والإنجليزي، دار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠٠٤م، ص ٣٥٣.

(٤٩) يعرف التقاعد بأنه إجراء إداري ينهي الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة، سواء بطلب منه أو بإجراء أحادي من الإدارة، سواء عند بلوغه السن المطلوبة لذلك أو كانت خدمته مقبولة للتقاعد، على أن يخصص له راتباً تقاعدياً، راجع بخصوص ذلك كل من الدكتور عبدالغني بسويوني عبدالله، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٢م، ص ٧١. انظر كذلك الدكتور حمدي سليمان قبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دار الثقافة، ٢٠٠٣م، ص ٢٠٩ وما بعدها.

(٥٠) ينص قانون التقاعد المدني رقم ٣٤ لسنة ١٩٥٩م في المادة (١٥) فقرة (أ) بأنه "يجوز لمجلس الوزراء أن يقرر إحالة الموظف على التقاعد إذا اكمل عشرين سنة والوظيفة إذا أكملت خمس عشرة سنة خدمة مقبولة للتقاعد".

بمثابة دليل كافي لوجود عقوبة مقنعة، إلا إذا كان فعلاً قد صدر القرار تحت تأثير تلك الظروف إذ تصرح "إن وجود حقد شخصي بين أمين العاصمة والموظف لا يكفي لاعتبار القرار الصادر من لجنة الأمانة ورئيس الوزراء قد صدر تحت تأثير هذه العوامل أو إتها كانا مدفوعين بعوامل شخصية عند إصداره أو أنه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة"^(٥١). كما أن مجلس الدولة الفرنسي لم يعتبر الإحالة على التقاعد من قبيل الجزء الإداري المقنع في حالة استحقاق الموظف للتقاعد وفق الضوابط القانونية (بوادي، ٢٠١٣م).

الخاتمة

ختاماً وبعد التطرق لموضوع العقوبة التأديبية المقنعة من حيث تعريفها وتحديد طبيعتها القانونية، وبيان بأنها لا تختلف عن أي قرار إداري آخر من حيث المضمون وقابليتها للطعن أمام القضاء الإداري. وبعد إبراز أهم المعايير التي يمكن الركون إليها لتمييزها عن العقوبات التأديبية الصريحة، والتي يمكن للقاضي الإداري الاستعانة بها عند فحصه لقرارات الإدارة من حيث إنها تمثل معاقبة الموظف العام وبشكل مستتر، أم أنها من قبيل الأعمال التنظيمية الداخلية التي تصب في مصلحة المرفق الإداري، سواء من خلال الآثار المترتبة على تصرف الإدارة ومدى جسامته على الموظف العام، أو من حيث البحث في نية الإدارة، أو انحرافها بالإجراءات المتبعة بخصوص تصرفها. ثم انتقلنا إلى تبيان أهم الصور التي تتمثل بها العقوبات التأديبية المقنعة، والتي بمجموعها مرتبطة بالحياة الوظيفية للموظف العام، سواء أكان بالنقل أو الانتداب، أو بإلغاء الوظيفة العامة... إلخ. وقد خلصنا إلى جملة من النتائج والتوصيات أهمها ما يلي.

النتائج

- تعتبر العقوبة التأديبية المقنعة من أكثر التصرفات الإدارية ذات الطابع التأديبي خطورة على حقوق ومراكز الموظف

السلطة، هذا بعد أن أكدت على جهة الإدارة أن تستهدف من قرارها تحقيق الهدف الذي خصصه القانون عند ممارسته للسلطة التقديرية^(٥٢). كما تؤكد على توجيهها الحازم بوجه الإدارة من حيث رقابة انحرافها بالإجراءات بغية تحقيق أهداف بعيدة عن تلك التي من أجلها وجد هذا الإجراء أو ذاك، فها هي تقضي بإلغاء قرار إحالة على التقاعد صادر عن الإدارة كإجراء لمحاسبة الموظف المرتكب لمخالفة مسلكية بقولها "وإذا كان المستدعي ضده يأخذ على المستدعي قيامه بأعمال تضر بمصلحة المرفق الذي يعمل فيه، أو يأخذ عليه تصرفاً غير لائق، فقد كان عليه أن يجيله إلى المجلس التأديبي عملاً بالمادة ٨٣ من نظام الخدمة المدنية، أو ينهي خدمته بالاستناد إلى المادة ١٤٣ من هذا النظام لا أن يلجأ إلى نص المادة ١٥ من قانون التقاعد المشار إليها التي لا يجوز لها أن تطبقها بحقه، للأسباب التي أشرنا إليها"^(٥٣). كما أن القضاء الإداري المصري أكد على هذا النهج، حيث تصرح محكمة القضاء الإداري بأنه "لم تبيين المحكمة من الأوراق ما يمس المدعي أو يشينه. والواقع أن ظروف الحال وملابساته تدل على أن إحالة المدعي إلى المعاش كانت رداً على دعواه الأولى أي وليدة انتقام وليست بباعث من الصالح العام" (فودة، ٢٠٠٥م). وبالمقابل لم تعتبر محكمة العدل العليا وجود عداوة وحقد شخصي بين مصدر القرار ومن تأثرت بمصلحته بالقرار

(٥١) قرار رقم ٨٣/٦٤، سبق ذكره.

(٥٢) قرار صادر بتاريخ ٣٠/٩/١٩٧٣م، وارد لدى الدكتور علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٨٤٨. كما تؤكد المحكمة على توجيهها هذا بحكمها الصادر بتاريخ ٣٠/١٠/١٩٦٤م حيث ألغت قرارا لمجلس الوزراء يقضي بإحالة أحد الموظفين على التقاعد، بقولها "إن القرار المطعون فيه بإحالة المستدعي على التقاعد لا يتفق مع الهدف الذي أراده القانون، من منح مجلس الوزراء، سلطة إحالة الموظفين على التقاعد، لأن هذا القرار ما كان ليصدر لو رضخ المستدعي إلى طلب مجلس الوزراء وسحب دعوى طعنه بالنقل، ونفذ قرار نقله، وبذلك يكون الهدف من إصدار القرار المطعون به غير متفق مع الهدف الذي أراده القانون، من منح المستدعي ضده إحالة الموظفين على التقاعد، وفق نص المادة (١٥) من قانون التقاعد المدني، ويكون القرار المطعون فيه بعيب إساءة استعمال السلطة" قرار رقم ٦٧/٢٧ "المجلة"، العدد ٤، سنة ١٦، ص ١٨٥.

(٥٣) راجع كذلك القرار رقم ٦٨/٧٣، "المجلة"، العدد ١، سنة ١٧، ص ٧٤، والقرار رقم ٥٣/٢٦، "المجلة"، العدد ١٠، سنة ١، ص ٢١٥.

- لقد حظي موضوع الانحراف بإجراءات النقل من قبل الإدارة باهتمام كبير من قبل القضاء الإداري حيث له تأثيرات سلبية على الموظف وحياته الوظيفية، وتظهر خطورة هذا العيب فيما يتعلق بالنقل هو أن المشرع عادة لا يضع له شكليات طويلة ومعقدة وضمانات كافية. وعليه فإن غياب هذه الإجراءات المعقدة يغري رجل الإدارة لاستخدام النقل لعقاب الموظف العام.

التوصيات

- إعادة صياغة التشريعات النازمة للوظيفة العامة بحيث تحدد خيارات الإدارة العامة بشكل أكبر بخصوص صلاحياتها التنظيمية، وعلى وجه التحديد فيما يتعلق بالنقل والانتداب وإلغاء الوظيفة.
- لا يمكن اعتبار العقوبات التأديبية المقنعة إلا ضرباً من ضروب الانحراف باستخدام السلطة وعلى وجه التحديد الانحراف بالإجراءات، مما يعني تمحور الرقابة القضائية بشكل أساسي على الإجراءات المتخذة من قبل السلطة الإدارية عند فحص القرار الإداري المتضمن عقوبة تأديبية مقنعة.
- إلزام الإدارة تشريعياً بتسبب قراراتها التنظيمية الداخلية وبشكل دائم دون الاكتفاء بتحديد الغاية من تلك القرارات والمتمثلة بشكل أساسي بالمصلحة العامة.
- ضرورة قيام المشرع والقضاء الإداري في الأردن بتحديد مفهوم العقوبة التأديبية المقنعة.

المراجع

أولاً: المؤلفات العربية

- البكر، ناصر محمد (٢٠١٣م). صور العقاب التأديبي وآثاره في الوظيفة الشريعية. *مجلة الفكر الشرطي، القيادة العامة لشرطة الشارقة، المجلد ٢٢، العدد (٣٦)*.
- بوادي، مصطفى (٢٠١٣م). تطبيقات العقوبة المقنعة في المجال التأديبي. *مجلة الفقه والقانون، المغرب، العدد (١٠)*.

العام. وذلك لعدم وجود معايير واضحة لتحديدها من جهة، ووسائل محدّد لإثباتها من جهة أخرى، ولصعوبة رقابة القضاء الإداري عليها.

- تُعرف العقوبة التأديبية المقنعة بأنها تصرف تقوم به الإدارة ضد الموظف العام دون اتهام واضح، مع إضفاء المشروعية عليها من خلال استئثارها وراء بعض الإجراءات التي يبيحها القانون دون سلوك الإجراءات الواجب عليها اتباعها. مع عدم الاعتداد دائماً بأن كل قرار إداري يؤثر على امتيازات الموظف الوظيفية يمكن اعتباره عقوبة تأديبية، إلا إذا اتضح نية الإدارة وبشكل قاطع بإيقاع عقوبة على الموظف بعيداً عن الإجراءات القانونية المتبعة.
- لم نقع على تعريف محدّد للعقوبة التأديبية المقنعة من قبل القضاء الإداري في الأردن سوى إيراد مصطلح الجزء المقنوع وتحديد مفهومه وطبيعته القانونية.
- يعتمد القضاء الإداري عند بحثه لموضوع العقوبات التأديبية المقنعة على جملة من المعايير منها جسامه الآثار المترتبة على التصرف الإداري على الموظف العام، حيث يقضي هذا المعيار في البحث بالنتائج المترتبة على قرار الإدارة. وشدة الآثار القانونية وجسامتها على الموظف لكشف سوء نية الإدارة، وما تسترته من عقوبة مقنعة على الموظف، وعلى وجه التحديد في قرارات النقل والتقاعد وإلغاء الوظيفة العامة بشكل صوري، أو في مجال الندب أو تقارير الكفاية، مما تشكل جميعها صوراً للعقوبات التأديبية.
- إن الآثار الجسمية المترتبة عن تصرفات الإدارة المتعلقة بأعمالها التنظيمية الداخلية، لا يمكن أن تظهر وبشكل جلي إلا عند مخالفة الإدارة بتصرفاتها الأهداف المتعلقة بإجراءاتها التنظيمية؛ مما يعني أن الإدارة ملزمة بتحقيق الأهداف المحددة قانوناً.
- إن الانحراف بالإجراءات التي تقوم بها الإدارة لإصدار قراراتها في مجال تصرفاتها التنظيمية وعلاقتها بالعقوبات التأديبية، هو شكل من أشكال الانحراف؛ على اعتبار أن نية الإدارة تظهر بوضوح عندما تقوم باستخدام إجراء إداري أسهل وأيسر من اتباع الإجراءات الواجب اتباعه قانوناً.

كنعان، نواف (٢٠٠٨م). *النظام التأديبي في الوظيفة العامة*. الشارقة: مكتبة الجامعة.

كنعان نواف (٢٠٠٩م). *القانون الإداري*. الكتاب الثاني، دار الثقافة.

محارب، علي جمعة (٢٠٠٤م). *التأديب الإداري في الوظيفة العامة العراقية والفرنسي والمصري والإنجليزي*. عمان، الأردن: دار الثقافة.

موسى، فؤاد محمد (١٩٩٧م). *فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة: دراسة مقارنة*. دار الفكر العربي.

محمود، محمد فاروق (١٤٣٥هـ). *الجزء التأديبي المقنع*. المجلة العربية للدراسات الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، العدد (٦٠)، الرياض.

مهنأ، محمد فؤاد (١٩٥٦-١٩٥٧م). *دروس في القانون الإداري*. الجزء الثالث، مطبعة اتحاد الجامعات.

نده، حنا إبراهيم (١٩٧٢م). *القضاء الإداري في الأردن*. دون ناشر.

ثانياً: المؤلفات الأجنبية

Eduardo Garcia de Enterría y Tomas Ramon Fernandez *Curso de Derecho Administrativo*, T.1, Civitas, Madrid, 1993.

Laurie, F. "La faute disciplinaire dans la fonction publique". Tom. 1. PUAM. 2002.

Mourgeon, "la repression Administrative" these toulous, 1960.

Stassinopoulons, M. *Trait francais - des actes administrative*. 2e ed (collection de l'institut francais - d'athenes) L.G.D.J. Paris 1973.

Waline. *Droit administratif*. 9e edit.

ثالثاً: الدوريات

- مجلة الفكر الشرطي، صادرة عن القيادة العامة لشرطة الشارقة.
- مجلة الشريعة والقانون، صادرة عن جامعة الإمارات العربية، كلية القانون.
- مجلة الحقوق، صادرة عن جامعة الكويت، كلية الحقوق.

البوريني، عمر عبدالرحمن (أكتوبر ٢٠٠٧م). *المصلحة العامة كمحدد لمشروعية العمل الإداري*. مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية، كلية الشريعة والقانون، السنة الحادية والعشرون، العدد (٣٢).

خليل، محسن (١٩٨٢م). *القضاء الإداري اللبناني: دراسة مقارنة*. دار النهضة العربية.

خليل، محسن (١٩٨٩م). *قضاء الإلغاء*. دار المطبوعات الجامعية.

خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم (٢٠٠٣م). *ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحكمة العادلة*. دون ناشر.

الخوري، يوسف سعد الله (١٩٩٤م). *القانون الإداري العام*. الجزء الثاني، دون ناشر.

الخلو، ماجد راغب (١٩٨٥م). *القضاء الإداري*. دار المطبوعات الجامعية.

شطناوي، علي خطار (٢٠٠٤م). *موسوعة القضاء الإداري*. الجزء الثاني، عمان: دار وائل.

الطبطبائي، عادل (مارس ١٩٨٢م). *النقل متى يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة*. مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، السنة السادسة، العدد (١).

الطهاوي، سليمان محمد (١٩٧٦م). *القضاء الإداري: قضاء الإلغاء*. دار الفكر العربي.

الطهاوي، سليمان محمد (١٩٧٨م). *نظرية التعسف في استعمال السلطة: الانحراف بالسلطة*. ط ٣، مطبعة جامعة عين شمس.

الطهاوي، سليمان محمد (١٩٧٩م). *القضاء الإداري: قضاء التأديب*. دار الفكر العربي.

الطهاوي، هاني علي (٢٠١١م). *فصل الموظف العام في النظام السعودي*. الناشر كاتب بن فهد الشمري.

العتوم، منصور إبراهيم (١٩٨٤م). *المسئولية التأديبية للموظف العام*. ط ١، دون ناشر.

فودة، عبدالحكم (٢٠٠٥م). *الخصومة الإدارية*. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.

قبيلات، حمدي سليمان (٢٠٠٣م). *انتقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب*. عمان: دار الثقافة.

- المجلة العربية للدراسات الأمنية، صادرة عن جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.
- مجلة نقابة المحامين. تصدرها نقابة المحامين الأردنيين.
- "مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها محكمة العدل العليا، منذ إنشائها حتى نهاية عام ١٩٧١م". إعداد الدكتور حنا نده.

رابعاً: مجموعات الأحكام القضائية

- "مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا"، منذ بداية سنة ١٩٥٣م حتى نهاية سنة ١٩٨٧م، إعداد المحامي موسى الأعرج.
- "المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا"، من عام ١٩٩٣م إلى عام ١٩٩٧م، إعداد المكتب الفني لنقابة المحامين الأردنيين.
- قانون التقاعد المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦م.
- قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لعام ١٩٩٢م.
- قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م.
- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣م.

خامساً: التشريعات