

حماية حقوق الموظف العام، في القضاء الإداري الأردني

فيصل عبد الحافظ الشوابكة *

ملخص

يتناول الباحث، موضوع حماية حقوق الموظف العام، في القضاء الإداري الأردني، ضمن نطاق نظام الخدمة المدنية في الأردن، وما جرى عليه من تعديلات، حيث نصت المادة: (3)، من قانون القضاء الإداري، رقم: 27 لسنة: 2014 م، على إنشاء محكمتين، مختصتين بحماية حقوق الموظف العام، في وزارات الدولة الأردنية، وقد جاء إصدار هذا القانون، نتيجة الإصلاحات الدستورية، التي جرت في المملكة الأردنية الهاشمية. وتحدث كذلك، عن علاقة هذا الموظف، بالمؤسسة العامة، وضمانات حمايته في القضاء المختص، والآثار المترتبة على ذلك. ثم خاتمة بأهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها.

الكلمات الدالة: حقوق الموظف العام، القضاء الإداري الأردني.

المقدمة

مع نهاية القرن العشرين، وبداية الحادي والعشرين، بدأت الجمعيات العمالية والحقوقية، تطالب بمزيد من التشريعات القانونية، لحماية حقوق الموظف العام، وصيانتها من أي تعدد أو تقصير، وجرى العديد من التعديلات الدستورية في البلاد العربية، التي تضمن حقوق الموظف وتحميها، ومن بين تلك البلدان: الأردن، حيث صدر قانون القضاء الإداري رقم: 27 لسنة: 2014 م، المنشور على الصفحة رقم: (4866) من الجريدة الرسمية عدد: (5297) تاريخ 2014/8/17 م، ويأتي هذا القانون، بمثابة قانون بديل، لقانون محكمة العدل العليا: (المحكمة الإدارية) في الأردن، نتيجة الإصلاحات الدستورية التي جرت في المملكة، حيث نصت المادة: (3) من قانون القضاء الإداري لسنة: 2014 م: يُنشأ في المملكة قضاء يسمى: (القضاء الإداري)، ويتكون من: (أ. المحكمة الإدارية، ب. المحكمة الإدارية العليا) حيث جاء إنشاء هذه المحكمة الإدارية العليا، كإضافة جديدة، لحماية حقوق الموظف العام في وزارات الدولة، وتحقيقاً للعدل والمساواة، وإيجاد بيئة خصبة، لتغليب المصلحة العامة، وحماية هذا الموظف، وقد جاءت هذه الدراسة كدراسة معاصرة، تتحدث عن القوانين الصادرة في الأعوام الأخيرة، التي اهتمت بحقوق الموظف العام، في مؤسسات الدولة الأردنية، في ظل التشريعات المعاصرة.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في الإجابة عن الأسئلة التالية:

1. ما الحقوق، التي يجب أن يتمتع بها الموظف العام، في أثناء التحقيق الإداري معه؟
2. ما الآثار المترتبة على التحقيق؟
3. ما موقف القضاء الإداري الأردني، من حماية حقوق هذا الموظف؟
4. ما دور استحداث محكمتين إداريتين، في القضاء الإداري الأردني، في حماية حقوق الموظف العام؟

الدراسات السابقة:

لقد وجدنا العديد من الدراسات، التي تتحدث عن حماية حقوق الموظف العام، في القضاء الإداري الأردني، ومنها:

1. التحقيق الإداري، مع الموظف العام في الأردن، دراسة مقارنة: علي جميل عودة المواس، أطروحة دكتوراة، نوقشت في جامعة العلوم الإسلامية العالمية، الأردن، بتاريخ 2014/12/18 م.

* جامعة العين للعلوم والتكنولوجيا، كلية القانون، الإمارات العربية المتحدة. تاريخ استلام البحث 2016/9/20، وتاريخ قبوله 2016/11/8.

2. المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، لأنظمة التأديب في: الأردن، سورية، مصر وفرنسا: د.منصور العتوم، كتاب يقع في (388) صفحة، منشور في مطبعة الشرق ومكنتبتها، عمان - الأردن، 1404هـ-1984م.
 3. الضمانات التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني: مشعل محمد العجمي، رسالة ماجستير في القانون العام، نوقشت في كلية الحقوق/جامعة الشرق الأوسط، عام 2011م، الأردن.
 4. التحقيق الإداري، كإحدى الضمانات التأديبية للموظف العام: كريمة موسى بليلي، رسالة ماجستير نوقشت في كلية القانون/الجامعة الأردنية عام 2013م، الأردن.
 5. الرقابة القضائية على قرارات تأديب الموظف العام: زياد بن علي المسعر، رسالة ماجستير، نوقشت في جامعة اليرموك/إربد - الأردن، 2013م.
- وغيرها من الدراسات التي تحدثت عن حقوق الموظف العام بشكل عام.

الجديد في هذه الدراسة:

بالرغم من أنّ الدراسات السابقة، قد تحدثت عن حقوق الموظف العام، وما له من حقوق وامتيازات، في حدود ما اطلعت عليه، وما لها من أهمية كبرى، في إضافة ما هو جديد للمكتبة القانونية، وخاصة مباحث القانون الإداري، فإنني أجد أنّ هذه الدراسة التي قمت بها، ما هي إلا إضافة أخرى، جديدة ونوعية، في بيان حقوق الموظف في القضاء الإداري الأردني، وخاصة أنها تحدثت عن قانون القضاء الإداري، لسنة: 2014 م، حيث نصت المادة: (3) منه، بإنشاء قضاء يسمى: (القضاء الإداري) ويتكون من: أ. المحكمة الإدارية. ب. المحكمة الإدارية العليا)، بعدما كان قبل إصدار هذا القانون محكمة واحدة فقط للتقاضي، وجاء إصدار هذا القانون، نتيجة الإصلاحات الدستورية لعام 2014 م، وهو ما خلت منه الدراسات السابقة، حيث لم تنطرق لهذا القانون وآثاره الإيجابية، في حماية حقوق الموظف العام.

منهجية البحث وخطته:

اتبعت في هذه الدراسة، المنهج الوصفي: الذي يقوم على وصف مفهوم التحقيق الإداري، وبيان الآثار المترتبة عليه، وبيان مفهوم الموظف العام، وعلاقته بالمؤسسة العامة، ثم المنهج التحليلي: الذي يحلل النصوص القانونية، التي تتحدث عن ضمانات الحماية للموظف العام، ودراسة قرارات محكمة العدل العليا ذات الاختصاص الإداري، والنصوص القانونية ذات الصلة به، من أجل الاطلاع على حقوق الموظف العام في هذا القضاء، وخاصة قانون القضاء الإداري الأردني، لعام 2014 م.

أما بالنسبة لخطة البحث فهي كالآتي:

المبحث الأول: مفهوم الموظف العام، وعلاقته بالمؤسسة العامة، وقد تضمن مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام.

المطلب الثاني: علاقة هذا الموظف، بالمؤسسة العامة.

المبحث الثاني: ضمانات حماية الموظف العام، في القضاء الإداري الأردني، وتضمن مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم إحالة الموظف العام، إلى التحقيق الإداري، والآثار المترتبة على ذلك.

المطلب الثاني: ضمانات حماية الموظف العام، في أثناء إحالته إلى المحكمة.

ثم خاتمة بأهم النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

مفهوم الموظف العام، وعلاقته بالمؤسسة العامة

سوف نتطرق في هذا المبحث، إلى بيان مفهوم الموظف العام، من الناحية القانونية، من خلال الإطلاع، على أبرز تعريفات القانونيين في معظم الدول، ثم نخص بيان مفهوم الموظف العام، في القانون الإداري الأردني، كون الدراسة، مختصة في ذلك، ثم نتحول بعد ذلك، إلى بيان علاقة الموظف العام، مع وزارات الدولة، وما هي الواجبات الموكولة إليه، لكي نستطيع الدخول إلى المبحث الثاني، بإذن الله، ويتضمن هذا المبحث، المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام. المطلب الثاني: علاقة الموظف العام، بالمؤسسة العامة.

المطلب الأول

مفهوم الموظف العام

وجدنا العديد من التعريفات ، لمفهوم الموظف العام، في كثير من كتب القضاء الإداري، فقد عرّفه القضاء الإداري الفرنسي بأنه: "كل شخص مستخدم، من قبل الإدارة، في نطاق القانون العام، ويساهم في نشاط عام"⁽¹⁾. وعرّفه كذلك الدكتور منصور العنوم بقوله: "بأنه كل فرد، يشغل وظيفة دائمة، في مرفق عام، تديره الدولة، بطريق الاستغلال المباشر"، وينطوي هذا التعريف، على عنصرين، متفقٍ عليهما فقهاً وقضاً، وانتهى إليهما التشريع الوظيفي وهما:

1. إشغال وظيفة دائمة، والعيرة هنا بديمومة الوظيفة، وليس الموظف.
2. الخدمة في مرفق عام، تديره الدولة، بأسلوب الاستغلال المباشر، وبذلك لا يعدّ موظفاً، الشخص الذي يعمل في مرفق، لا تديره الدولة مباشرةً، وإنما يدار بطرق الامتياز، أو الاقتصاد المختلط"⁽²⁾.

وقد جاء تعريف الموظف العام، في الدستور الأردني، في المادة: (76) منه بالقول: "يقصد بالوظائف العامة: كل وظيفة يتناول صاحبها مرتباً من الأموال العامة، ويشمل ذلك البلديات"، فالموظف العام طبقاً للدستور الأردني، هو: ذلك الشخص الذي يحصل على راتبه من الأموال العامة، بصرف النظر عن الوزارة أو الدائرة، أو المؤسسة التي يعمل فيها، بالإضافة إلى موظفي البلديات، وقد أورد المشرع الدستوري هذا التعريف، لأغراض عدم جمع الموظف بين الوظيفة العامة ، والعضوية في مجلس الأمة، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وتأكيداً منه على قيام مجلس الأمة، بممارسة دور الرقابة على السلطة التنفيذية"⁽³⁾.

غير أنه ورد في نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم: (30) لسنة: 2007 م ، في المادة الثانية منه : أن الموظف هو: " الشخص المعين، من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف، الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة، أو موازنة إحدى الدوائر، بما في ذلك الموظف المعين بعقد، ولا يشمل، الشخص الذي يتقاضى أجرًا يوميًا"⁽⁴⁾.

وقد أوضح قانون ديوان الخدمة المدنية، طبيعة عمل الموظف العام، الذي يعين في الوظائف العامة، في الدولة الأردنية: "إن هدف المشرع الأردني من التعريف هو، بيان فئات الموظفين، الخاضعين لأحكام نظام الخدمة المدنية، دون غيره، ولم يهدف المشرع، إلى وضع تعريف جامع مانع، لمفهوم الموظف العام، في الدولة الأردنية بشكل عام، لأن هناك عددًا كبيراً من الموظفين، غير خاضعين لأحكام الخدمة المدنية، ومع ذلك، لا يستطيع أحد أن ينكر عليهم، صفة الموظف العام"⁽⁵⁾.

بعد الاطلاع، على تعريفات أساتذة القانون الإداري للموظف العام، يتضح لنا أن الموظف العام هو: الذي يعمل في وزارات الدولة الرسمية، سواء كان هذا الموظف بعقد دائم، أو مؤقت، أو بعبارة أخرى هو: الذي يكون خارج القطاع الخاص، أو الذي يخدم لتحقيق مصلحة عامة، تنضوي تحت خزينة الدولة ومواردها، ويُسْتثنى من ذلك، موظفو القطاع الخاص.

المطلب الثاني

علاقة الموظف العام، بالمؤسسة العامة

لا بد لنا من بيان علاقة الموظف العام، بالمؤسسة العامة، أو الوزارات والدوائر الرسمية، التي تتبع للدولة، وما هي واجبات الموظف، التي يجب عليه القيام بها خلال عمله، وما له من حقوق يتمتع بها. وبما أن موضوعنا: حقوق الموظف العام، في القضاء الإداري الأردني، فإننا سوف نلتزم بدراسة الحالة الأردنية، على الأغلب، إلا إذا اقتضت بعض المواضع، عمل مقارنة مع القوانين الإدارية الأخرى، والمتعلقة بالموظف العام.

أوجب نظام الخدمة المدنية في الأردن، على ضرورة أن يلتزم الموظف، بالواجبات التالية:
أولاً: القيام بأداء عمله بنفسه، في الزمان والمكان، الذين تحددهما المؤسسة الحكومية، وهو ما نص عليه قانون الخدمة المدنية الأردني⁽⁶⁾، حيث ورد في المادة: (81): "تقوم العلاقة بين الدائرة المختصة والموظف فيها، على أساس أن الموظف، ملتزم بتقديم خدمات شريفة ومخلصة، وناجعة واقتصادية للدولة".

ثانياً: أن يطيع القرارات التي يصدرها رئيس الدائرة أو الوزير، إلى الموظفين العاميين.
وقد أوضح أساتذة القانون الإداري هذا البند بقولهم: "تقتضي طبيعة العمل في المرافق العامة، تقسيم الوظائف فيها، على

التدرج الهرمي، بحيث يشغلها رؤساء ومرؤوسون، لكل منهم سلطاته ومسؤولياته، في حدود معينة. ويتوقف مدى نجاح التنظيم الإداري، على كيفية تلقي الأوامر، وكيفية تنفيذها، وفي هذا المجال، بين فقهاء الإدارة العامة، ما للطاعة من أثر بالغ، في إنجاز عملية التنظيم⁽⁷⁾؛ لذا يعدّ هذا الواجب، في مقدمة الواجبات، التي يتعين على الموظف، مراعاتها.

وواجب الطاعة، يتطلب من المرؤوس ما يلي:

1. تنفيذ الأوامر والتعليمات والتوجيهات، التي يصدرها الرئيس.

2. احترام قرارات الرئيس، التي يُعاقبُ بها على تصرفاته، بالتعديل، أو الوقف، أو الإلغاء.

3. احترام الرئيس، بالقدر الذي يجب أن يسود، بين الرئيس والمرؤوس.

وبطبيعة الحال، فإن حدود واجب الطاعة، يتناول ما يتعلق بعمل الموظف، داخل نطاق الوظيفة⁽⁸⁾.

وقد نص قانون الخدمة المدنية الأردني، على واجب طاعة الموظف لرئيسه، في حدود القانون، فنصت المادة: (81/فقرة ب، ك)، من نظام الخدمة المدنية، الساري المفعول على: "أنه يجب على الموظف، تنفيذ الأوامر والتوجيهات، التي يصدرها إليه رؤسائه، وأن يتصرف معهم، بأدب وكياسة".

يتضح لنا من خلال ما سبق، أن الموظف العام، في وزارات الدولة الأردنية، والمؤسسات العامة، يجب عليه طاعة رئيسه في العمل، في حدود القانون، وبما يحقق العدالة والمصلحة العامة، دون النظر إلى تغليب المصلحة الشخصية، على المصلحة العامة، فالمصلحة العامة، فوق كل اعتبار، غير أن، فوزي حبيش، وهو ممن طبعت المنظمة العربية للعلوم الإدارية، كتابه: (الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين)، قسم طبيعة علاقة الموظف العام بالدولة، بطريقة قانونية إدارية، تختلف عن التقسيم السابق، (النظرية الأولى علاقة إلزام وتكليف: قامت هذه النظرية، على أساس: الوظيفة العامة، هي: "تكليف ملزم" للقائم بها، وعليه أن يشغلها، ويقوم بتأدية الأعمال المنوطة به، سواء أقبل ورضي بها، أم لم يقبل. وسواء تعارضت مع مصلحته الشخصية، أم لم تتعارض.

فالمصلحة العامة: هي التي تؤخذ بعين الاعتبار، في هذا المجال، دون سواها. وقد تقتضي هذه المصلحة، بتكليف مواطن معين، بوظيفة معينة، لتمتعته بمؤهلات أو خبرات محددة، تحتاجها الإدارة، أو لأن تكليفه بالعمل، يخدم المصلحة العامة أكثر من سواه، وغير ذلك من الأسباب⁽⁹⁾.

وأضاف كذلك بقوله: "النظرية الثانية: علاقة عقديّة: تقوم هذه النظرية، على أساس أن العلاقة بين الدولة وموظفيها، هي علاقة عقديّة بصورة ضمنية، وإن لم ينص نظام الموظفين صراحة، على صفة هذه العلاقة. ويبرر أصحاب هذه النظرية صحتها، بقولهم: "إن الإعلان من قبل الدولة، عن رغبتها في شغل وظيفة ما، مع تحديد راتبها وواجباتها، وحقوق شاغلها، في نظام الموظفين نفسه، وبالمقابل، إقدام المواطن، على ترشيح نفسه لهذه الوظيفة، وتقديم المستندات المطلوبة منه، وخضوعه للامتحان، إن وجد. كل ذلك، هو بمثابة موافقته على العمل، في هذه الوظيفة، وقبوله لشروطها سلفاً. وهكذا: فإن العقد، قد استوفى شرطيه، وهما: القبول، والإيجاب، من قبل طرفي العقد، أي الموظف والدولة"⁽¹⁰⁾.

وأضاف كذلك نظرية ثالثة، تؤكد صلة الموظف، بالإضافة لمسؤوليته عن تنظيم عمله، فقال: "النظرية الثالثة: علاقة قانونية نظامية، يعدّ الموظف بمقتضى هذه النظرية، في مركز قانوني موضوعي، تنظمُ علاقته بالدولة، قوانين وأنظمة، تُعنى بتحديد حقوقه وواجباته.

وقد استقر الفقه القانوني بعد تخلصه من النظرية العقدية، على أن تعيين الموظف، يشكل قراراً فردياً، صادر عن إدارة الدولة وحدها، وهو بمثابة أمر، وأن قبول الموظف، هو إذعان لهذا الأمر. ويتحدد مركز الموظف تجاه الإدارة، بواسطة التشريع والنظام. وهو يتمتع بمركز خاص، وبسلطات واسعة، كمشاركته في السلطة العامة، ويخضع بالمقابل، لواجبات خاصة، كواجبات تسيير المرافق العامة، والولاء للإدارة، والخضوع للسلطة الرئاسية وغيرها. وقد سارت قوانين وضعية كثيرة، في هذا الاتجاه الفقهي⁽¹¹⁾.

المبحث الثاني

ضمانات حماية الموظف العام، في القضاء الإداري الأردني

نتحدث الآن عن حماية حقوق الموظف العام، في القضاء الإداري الأردني، وما الآليات والأنظمة القانونية، التي وضعها خبراء القضاء الإداري، لحماية حقوق هذا الموظف، وإتاحة الفرصة أمامه، للدفاع عن نفسه أمام القضاء، وهو ما تكفل به القضاء الإداري الأردني، وسوف ندرس هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: مفهوم إحالة الموظف العام، إلى التحقيق الإداري، والآثار المترتبة على ذلك.
المطلب الثاني: ضمانات حماية الموظف العام، في أثناء إحالته إلى المحكمة.
المطلب الأول

مفهوم إحالة الموظف العام، إلى التحقيق الإداري، والآثار المترتبة على ذلك

أولاً: لا بد من تحديد مفهوم التحقيق الإداري للموظف، من أجل بيان الآثار المترتبة عليه، حيث وجدنا العديد من التعريفات، لخبراء القانون الإداري:

ديوان الخدمة المدنية الأردني بأنه: "مجموعة الإجراءات التأديبية، التي تقوم بها سلطة معينة، بقصد تحديد ماهية الأفعال المُبلَّغ عنها، وظروفها وأدلة ثبوتها، وصولاً إلى الحقيقة، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة، أو جريمة معينة من عدمه، وبيان مرتكبها"⁽¹²⁾.

وعرفها عبد الستار الكبيسي كذلك بقوله: "مجموعة من الإجراءات التي يحددها القانون، وتختص بمباشرتها سلطة معينة، في محاولة للوصول إلى دليل الإثبات، من مجموع ما تحصّل لدى هذه السلطة من أدلة، تكفي لأن تكون القضية، معدة بشكل مقبول، لكي تصبح جاهزة للمحكمة"⁽¹³⁾.

وعرفها عادل الطبطبائي كذلك بقوله: "مناقشة الموظف المتهم، في الوقائع المنسوبة إليه، لاستخلاص الأدلة المادية المؤدية، إلى براءته أو إدانته، ويتطلب التحقيق، علم الموظف المتهم بما هو منسوب إليه، لكي يكون على بينة، فيما يستجوب فيه، ومن ثم تترك له هذه المناقشات، توجيه أوجه دفاعه"⁽¹⁴⁾.

وتوسع أحمد محمود الربيعي، في بيان مفهوم التحقيق الإداري فقال: "سؤال العام (الموظف)، فيما هو منسوب إليه، عند اقتراه لذنوب إداري، ويتم ذلك كتابةً أو مشافهةً، بحسب الأحوال، بواسطة الجهة المختصة، التي أناط المشرع بها إجراءه، بعد أن يصدر الأمر به من الرئيس المختص، وتُتبع في شأنه كافة الإجراءات المقررة، وتُراعى فيه الضمانات اللازمة قانوناً، وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية، بقصد الكشف عن الحقيقة، والوصول إلى وجه الحق، فضلاً عن تحقيق الضمان، وتوفير الاطمئنان، للعامل موضوع المساءلة الإدارية، حتى يأخذ للأمر عدته، ويتأهب للدفاع عن نفسه، ويدراً ما هو منسوب إليه"⁽¹⁵⁾. وزاد شريف الطباخ، بعض النواحي القانونية على هذا التعريف فقال: "استجواب يتضمن أسئلة محددة، موجهة إلى العامل، تفيد نسبة اتهام محدد إليه، في عبارات، وبطريقة تمكنه من إبداء دفاعه، والرد على ما يوجه إليه من اتهامات، ومن ناحية أخرى، فإن حق الدفاع، من الحقوق الأساسية للمتهم، والمصون دستورياً، يتفرع عنه مبادئ عامة، في أحوال التحقيقات والمحاكمات التأديبية، ومن بينها: حتمية مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه، وسماع دفاعه، وتحقيق هذا الدفاع، وبغير ثبوت إجراء تحقيق، تمّ فيه كفاية مبدأ المواجهة، وتحقيق الدفاع، يبطل التحقيق، مع ما يترتب عليه من إجراءات، سواء بصور قرار الجزاء من الجهة الإدارية، أو بإحالة المتهم، إلى المحاكمة التأديبية، فالتحقيق هو: وسيلة إثبات، واستظهار وجه الحق، فيما نسب إلى العامل من اتهام، وبغير أن يكون تحت يد الجهة، التي تملك توقيع الجزاء التأديبي، بتحقيق مستكمل الأركان، لا يكون في مكنتها، الفصل على وجه شرعي وقانوني، في الاتهام المنسوب إلى العامل"⁽¹⁶⁾.

يتبين من خلال التعريفات السابقة، أنها تدور حول محور واحد، وهو أن التحقيق الإداري: مجموعة من الإجراءات الاستيضاحية، من الموظف العام، الذي وجهت له تهمة، أو ارتكاب مخالفة في أثناء عمله، فجاءه التحقيق، كضمانة وحصانة، لكي يستطيع الدفاع عن نفسه، ودحض التهمة عنه، وتقديم بيانه الدفاعية، حتى لا يقع عليه ظلم.

ثانياً: الآثار المترتبة على التحقيق الإداري:

تترتب على التحقيق الإداري، مجموعة من الآثار الإيجابية، التي ترجع إلى حماية حقوق الموظف العام، في وزارات الدولة، وكذلك إلى فرض هيبه الدولة، وإحقاق الحق، والمساواة بين الموظفين، ومضاعفة الإنتاجية، من أجل تقديم أفضل الخدمات للمواطنين، ويمكن إجمال تلك الآثار بما يلي:

1. إحالة الموظف العام، إلى النيابة العامة:

بعد إعلام الموظف العام، بالتهمة الموجهة إليه، من قبل لجان التحقيق، فإنه يجوز لتلك اللجان، تحويل ملف التحقيق، إلى النيابة العامة الإدارية.

(وغالبا ما يتم التحقيق مع العامل المحال إليها، من خلال إدارة الشؤون القانونية، بالجهة الإدارية، التي يتبعها العامل المحال للتحقيق، ولكن ذلك لا يمنع، من أن يتولى التحقيق مع العامل، الرئيس الإداري بنفسه، أو أن يحيل أمر إجرائه، إلى أية جهة

أخرى، داخل الجهة الإدارية، التي يتبعها العامل، ما دامت قد توافرت لديها، ضمانات سلامة التحقيق⁽¹⁷⁾.

"أما بخصوص الجهات، التي لها حق إحالة الشكوى، إلى النيابة الإدارية، فهي إما أن تكون الجهات الإدارية، في دائرة الموظف، فلها حق إجراء التحقيق نيابة عن النيابة الإدارية، حيث لا تقوم الجهات الإدارية العليا، بإجراء التحقيق بالنسبة لنوعية معينة من المخالفات، أوفئة أو مستوى وظيفي معين"⁽¹⁸⁾، وتتمثل تلك المخالفات، بالمخالفات المالية، التي يُنسبُ بالعاملين بالدولة ارتكابها، وهي المنصوص عليها بالأحكام الخاصة، بضبط الرقابة، على تنفيذ الموازنة العامة، وكذلك المخالفات المتعلقة بالإهمال أو التقصير، الذي يترتب عليه، ضياع حق مالي للدولة، أو أحد الأشخاص بالوظيفة العامة.

أما عن الفئات الوظيفية، التي تفرد النيابة الإدارية في التحقيق معهم، فهم شاغلو وظائف الإدارة العليا، بغض النظر عما إذا كانت المخالفة، مالية أو إدارية⁽¹⁹⁾.

وهذا ما أكدته نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم: (82) لسنة: 2013م على أنه: "إذا تبين أن المخالفة، التي أسندت للموظف، تنطوي على جريمة جزائية، فيترتب إيقاف الإجراءات التأديبية، وإحالة الموظف، ومحاضر التحقيق الذي أجري معه، والأوراق والمستندات الأخرى، المتعلقة بالمخالفة، إلى المدعي العام المختص، أو إلى المحكمة المختصة، ولا يجوز في هذه الحالة، اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق ذلك الموظف، أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه، إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي، في الشكوى، أو الدعوى الجزائية التي قدمت ضده:" وقد أكدت محكمة العدل العليا، على هذا المبدأ، في حكم لها بالقول: "إذا رأت لجنة تحقيق مستشفى الجامعة الأردنية، المشكلة بموجب قرار رئيس الجامعة الأردنية، أن المخالفة التي جرى التحقيق بها، تنطوي على جريمة جزائية، فإن على رئيس الجامعة (المستدعي ضده) إحالة القضية، إلى المدعي العام المختص، لاتخاذ الإجراءات القانونية بحقها، وإيقاف الإجراءات التأديبية بحقه، لحين صدور قرار نهائي، في القضية الجزائية، قبل إصداره لقراره محل الطعن، وحيث أصدر المُستدعي ضده، قراره للطعن، على خلاف ما نصت عليه المادة: (60)، من نظام الموظفين، في الجامعة الأردنية وتعديلاته، رقم: (52) لسنة: 2003م، وما توصلنا إليه، فيكون قراره سابقاً لأوانه، ومستوجب الإلغاء"⁽²⁰⁾.

إن إحالة الموظف العام، إلى النيابة العامة، يضمن حماية كاملة لحقوقه، إذ إن إحالته إلى هيئة مختصة بالقضاء الإداري، يؤدي إلى مزيد من النزاهة، وتحقيق العدالة.

2. كف يد الموظف العام عن العمل:

إذا ارتكب الموظف العام، مخالفة إدارية، تخالف القوانين المعمول بها، في وزارات الدولة ومؤسساتها العامة، فإنه يحق للنيابة العامة، كف يد الموظف العام، المرتكب للمخالفة، عن العمل، لحين صدور قرار قطعي عن المحكمة، وهو ما نصت عليه المادة: (149/أ)، من نظام الخدمة المدنية الأردني: "يوقف الموظف عن العمل، بقرار من الوزير، في الحالات التالية:

1- إذا تمت إحالته من دائرته، إلى المجلس التأديبي، أو المدعي العام، أو المحكمة، لارتكابه مخالفة مسكوية، أو جنائية، أو جنحة مخلة بالشرف، أو بواجبات الوظيفة.

2- إذا تمت إحالته إلى الجهة القضائية المختصة، بموجب أحكام النظام المالي المعمول به.

3- إذا طُلب من دائرته، إيقافه عن العمل، بموجب أي تشريع آخر.

4- إذا تمت إحالته من المدعي العام، إلى المحكمة، لارتكابه أي جنائية، أو جنحة مخلة بالشرف.

5- إذا قُدمت شكوى ضده، بموجب أحكام البند (2)، من الفقرة (ب)، من المادة: (159) من النظام: "وليس كل إحالة إلى تحقيق إداري، توجب التوقيف عن العمل، وهذا ما أكدته: علي جميل المواس، بقوله: "لم يجعل المشرع الأردني، الإحالة إلى التحقيق الإداري، سبباً عاماً، لوقف الموظف عن العمل، وإنما حصر إجراء وقف الموظف عن العمل، عند إحالته إلى التحقيق الإداري، في حالة واحدة، نص عليها البند الخامس، من الفقرة (أ)، من المادة: (149)، من نظام الخدمة المدنية، التي تتمثل في: إذا تم إحالة أي موظف، إلى التحقيق الإداري، بناءً على شكوى، وكانت هذه الشكوى، لا يمكن النظر فيها، بناءً على تهم معينة، ورأى الوزير، عدم إحالة الموظف المشتكى عليه، إلى المجلس التأديبي"⁽²¹⁾.

يتضح من خلال آراء العلماء، في بيان آثار التحقيق الإداري، أن من ثمار التحقيق أنه يوجب إيقاف الموظف العام، الموجهة إليه التهمة، عن العمل، تحقيقاً للمصلحة العامة، وحماية لحقوقه أيضاً.

المطلب الثاني

ضمانات حماية الموظف العام، في أثناء إحالته إلى المحكمة

في ظل التطورات المعاصرة، والمطالبة بحماية حقوق الإنسان بشكل عام، التي من ضمنها حقوق الموظف العام، ومع تطور

التشريعات القانونية، في معظم البلاد العربية، في نهاية القرن العشرين، وبداية القرن الحادي والعشرين، فإننا نجد حماية كبيرة للموظف العام، في أثناء إحالته إلى المحكمة، وهو ما سندرسه في هذا المطلب:

1. حق الموظف العام، في الاطلاع على ملف التحقيق:

سمح القضاء الإداري الأردني، للموظف العام، بالاطلاع على ملف التحقيق، فهو يعدّ إحدى الضمانات، التي يستطيع من خلالها، حماية الملف من التزوير، أو إضافة كلام غير صادر عنه.

حيث نصت المادة: (1/ب/145)، من نظام الخدمة المدنية الأردني، على أنه: "يراعى لدى إجراء التحقيق، ما يلي:

- اطلاع الموظف المحال إلى التحقيق، على جميع الأوراق، المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى، التي يتم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته، كتابةً أو مشافهةً، كما يُسمح له، بضم أي وثائق أو تقارير ذات علاقة، إلى ملف التحقيق. إن: للموظف الحق، في الاطلاع على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى، التي يتم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته، كتابةً أو مشافهةً"⁽²²⁾.

2. حق الموظف العام، في توكيل محامٍ، للدفاع عنه، ومناقشة الشهود.

وجدنا العديد من القرارات التطبيقية، لمحكمة العدل العليا الأردنية، التي أيدت في أحد قراراتها، هذا البند من الضمانات: "إن القاعدة العامة في الإجراءات التأديبية، هي تحررها من القيود الشكلية، إلا أنه ينبغي أن يتم التحقيق، في حدود الأصول العامة، وذلك بأن تتوفر للموظف الضمانات الأساسية، بحيث تكفل له، حق الدفاع عن نفسه، وأن تتوفر له مقومات التحقيق القانوني الصحيح، وكفالاته وضماناته، من حيث وجوب استدعاء الموظف، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، وغير ذلك من مقتضيات الدفاع، ولا يتعين ذلك، إذا تطلب القانون إجراء تحقيق فحسب، وإنما يجب الالتزام بها، حتى ولو لجأت الإدارة مختارة، إلى إجراء تحقيق دون حاجة، إلى نص خاص عليه"⁽²³⁾. وقد استندت محكمة العدل العليا الأردنية، في قرارها إلى المواد: (2/ب/142) و(1/أ/145 - 2)، من نظام الخدمة المدنية، رقم: 82 لسنة: 2013 م، مما يؤكد على أن الموظف العام، له حق الدفاع عن شخصه، ونفي التهم الموجهة إليه، كما أنه من حقه توكيل محامٍ للدفاع عنه: "إن من حق الموظف، الاستعانة بمحامٍ في التحقيق، خاصة عندما يكون التحقيق، هو المستوى الوحيد، لممارسة حق الدفاع، وذلك عندما توقع السلطة التأديبية، الجزاء بناءً على هذا التحقيق، ولذلك لا يوجد ما يبرر، حرمان الموظف من ممارسة هذا الحق، ويتوجب على جهة التحقيق، في حال سكوت القواعد القانونية النازمة للتأديب، عن حق الموظف الاستعانة بمحامٍ لمساعدته، إعمال القواعد العامة، التي تنظم المحاكمات بشكل عام، التي تؤكد على حق الموظف، الاستعانة بمحامٍ، في أثناء التحقيق، على اعتبار أنّ ذلك حق، كفلته غالبية دساتير العالم، وأوصت باحترامه، المؤتمرات المهتمة بحقوق الإنسان بوجه عام، وحقوق المتهم بشكل خاص، كما أن الاستعانة بمحامٍ، يمثل ضرورة لا غنى عنها، لممارسة حق الدفاع، خاصة في الحالات التي لا يمكن فيها للموظف، ممارسة حق الدفاع عن نفسه، لأسباب قد ترجع لتكوينه الشخصي، أو تأهيله العلمي، أو بسبب الخوف، الذي قد يرافقه عند مثوله للتحقيق"⁽²⁴⁾. وكذلك من الضمانات، التي ضمنها القضاء الإداري للموظف العام، إحضار الشهود ومناقشتهم، وهو ما نص عليه، نظام الخدمة المدنية الأردني، في المادة: (1/ب/145) رقم: 82 لسنة: 2013 م بنصها، على أنه: "يراعى لدى إجراء التحقيق ما يلي:

- اطلاع الموظف المحال إلى التحقيق، على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى، التي يتم التحقيق معه بشأنها.

- السماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته، كتابةً أو مشافهةً، ومناقشة الشهود المطلوبين فيها، واستدعاء أي شخص للشهادة.

- كما يسمح له، بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة، إلى ملف التحقيق، وبشرط أن لا تسمع أقوال أي شاهد، إلا بعد أداء القسم القانوني"⁽²⁵⁾.

3. حق الموظف العام، في الطعن القضائي، أمام محكمة العدل العليا الأردنية:

أعطى القضاء الإداري الأردني، لهذا الموظف، الحق في الطعن، في القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية، أمام محكمة العدل العليا الأردنية، و كان من أبرز القرارات، التي تصب في مصلحة الموظف العام وحمايته، إصدار قانون القضاء الإداري رقم: (27) لسنة: 2014 م، المنشور في الصفحة رقم: (4866)، من عدد الجريدة الرسمية رقم: (5297)، تاريخ 2014/8/17 م، وبأني هذا القانون، بمثابة قانون بديل، لقانون محكمة العدل العليا: (المحكمة الإدارية) في الأردن، نتيجة الإصلاحات الدستورية، التي جرت في المملكة الأردنية الهاشمية، حيث نصت المادة: (3)، من قانون القضاء الإداري لسنة: 2014 م: يُنشأ في المملكة قضاء يسمى: (القضاء الإداري)، ويتكون من: (أ. المحكمة الإدارية. ب. المحكمة الإدارية العليا).

و جاء إنشاء المحكمة الإدارية العليا، كإضافة جديدة، بعدما جاء استحداثها، بعد أن كانت القرارات الإدارية، الصادرة بحق

الموظف العام، ينظر بها مرة واحدة، أمام محكمة العدل العليا الأردنية، ثم جاء هذا القانون، حماية لحقوق الموظف العام، حيث يُنظر القرار المطعون به، أمام هيئتين من القضاة، وليس أمام هيئة واحدة، كما كان معمولاً به سابقاً، مما يشكل إضافة نوعية، لحماية حقوق الموظف العام، من الخطأ و الزلل، و يجعلنا ندرك، أن القضاء الإداري الأردني، قد أعطى هذا الموظف ، جزءاً كبيراً من حقوقه: من خلال الاطلاع على ملف التحقيق، وحضور جلسات التحقيق، وحق الدفاع عن نفسه، وتوكيل محامٍ للدفاع عنه، والاستعانة بالشهود ومناقشتهم، وكذلك جاءت الإضافة النوعية، في القضاء الإداري الأردني، و المتمثلة بإنشاء المحكمتين سالفتي الذكر.

الخاتمة

بعد هذه الجولة من البحث والدراسة، في موضوع بحثنا والمعنون: (حماية حقوق الموظف العام، في القضاء الإداري الأردني)، توصلنا إلى النتائج والتوصيات التالية:

1. الموظف العام في وزارات الدولة هو: كل فرد يشغل وظيفة، في وزارات ومؤسسات الدولة الرسمية، بصفة دائمة.
 2. قانون ديوان الخدمة المدنية يبين طبيعة عمل الموظف ، الذي يعين في الوظائف العامة، في الدولة الأردنية.
 3. علاقة الموظف العام، بالمؤسسة العامة، تقتضي تقسيم الوظائف فيها، على التدرج الهرمي، بحيث يشغلها رؤساء ومرؤوسون.
 4. عدّ بعض أساتذة القانون الإداري أن علاقة الموظف العام، مع وزارات الدولة، يمكن تقسيمها إلى علاقة إلزام وتكليف، و علاقة عقودية.
 5. القضاء الإداري الأردني، كفل من خلال العديد من الضمانات، حقوق الموظف العام.
 6. إحالة الموظف العام، إلى التحقيق الإداري، هو مجموعة من الإجراءات التأديبية، التي تقوم بها سلطة معينة، بقصد تحديد ماهية الأفعال، المُبلّغ عنها.
 7. من آثار التحقيق الإداري أن الموظف العام، يحال إلى النيابة العامة، مما يضمن له حماية كاملة، حيث المزيد من النزاهة، وتحقيق العدالة.
 8. ومن آثار التحقيق الإداري أيضاً: كف يد الموظف العام عن العمل، تحقيقاً للمصلحة العامة.
 10. من ضمانات حماية الموظف العام، في أثناء إحالته إلى المحكمة، أن القضاء الإداري، أعطاه الحق في الاطلاع على الملف التحقيقي.
 11. أعطاه أيضاً حق الطعن، في القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية، أمام محكمة العدل العليا الأردنية.
- التوصيات: توصي الدراسة بـ:

1. مزيد من التشريعات القانونية، التي تتضمن حماية حقوق الموظف العام
2. السماح للموظف العام، بإبداء رأيه في قضايا حقوق الإنسان والديمقراطية، دون تعريضه للفصل التعسفي، والذي يشكل إهداراً لحقوقه.

الهوامش

- (1) المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، لأنظمة التأديب في الأردن، سورية، مصر، وفرنسا، د.منصور العنوم، ص18، الطبعة الأولى، مطبعة الشرق ومكتبتها، عمان - الأردن، 1404هـ-1984م.
- (2) الوجيز في القانون الإداري الأردني - الكتاب الثاني، نواف كنعان، دار الآفاق المشرفة، ناشرون ، ص23، عمان - الأردن، 2012م.
- (3) المادة: (2) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم: (30) لسنة: 2007م.
- (4) الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، ص13، مشعل محمد العجمي، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، 2011م، الأردن.
- (5) انظر المادة: (81)، من نظام الخدمة المدنية. وتمائلها المادة: (77)، من نظام الخدمة المدنية الجديد.
- (6) مبادئ علم الإدارة العامة، سليمان الطماوي، ص105، دا رالفكر العربي، الطبعة الرابعة، القاهرة - مصر، 1969.
- (7) المسؤولية التأديبية للموظف العام - دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسورية ومصر وفرنسا، د.منصور العنوم، ص46
- (8) الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، فوزي حبيش، ص48، طبعة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بيروت - لبنان، 1982م.

(9) المصدر السابق، ص 49 + 50.

(10) المصدر السابق، ص 52.

(11) المادة: (145) من نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم: 30، لسنة: 2007م.

(12) ضمانات المتهم قبل وفي أثناء المحاكمة، عبد الستار الكبيسي، أطروحة دكتوراة غير منشورة، ص 393، جامعة القاهرة، مصر، 1980م.

(13) الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، عادل الطبطائي، ص 444، منشورات كلية الحقوق، الطبعة الثالثة، جامعة الكويت، 1998م.

(14) التحقيق الإداري في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة، أحمد محمود الربيعي، ص 12، الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2011م.

(15) التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، شريف الطباخ، ص 551، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2010 م.

(16) الشرعية الإجرائية، في التأديب الرئاسي والقضائي، للموظف العام - دراسة تحليلية فقهية، مدعمة بأحد أحكام قضاء مجلس الدولة، د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، 76، دار الكتب القانونية، القاهرة، مصر، 2006م

(17) إجراءات تأديب الموظف العام، عبد العزيز خليفة، ص 113، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 2008م، بتصرف.

(18) التحقيق الإداري كضمانة لتأديب الموظف العام، دراسة مقارنة تطبيقية في القانون الأردني، محمد نجم عليان، ص 43، أطروحة دكتوراة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 2015 م.

(19) التحقيق الإداري مع الموظف العام في الأردن - دراسة مقارنة، علي جميل المواس، أطروحة دكتوراة، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، عمان، الأردن، 2014 م.

(20) المصدر السابق، ص 76 + 77.

(21) القانون الإداري، حمدي القبيلات، ص 350، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان - الأردن، م 2010 م .

(22) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم: 1997/332 (هيئة خماسية)، تاريخ 1997/12/6. منشورات مركز عدالة القانون - عمان - الأردن.

(23) التحقيق الإداري مع الموظف العام في الأردن - دراسة مقارنة، علي جميل المواس، ص 154.

(24) المادة: (1/ب/145)، من نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم: 82 لسنة: 2013م.

المراجع

حبيش، ف. (1982م)، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، طبعة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بيروت، ص 48.

خليفة، ع. (2006م)، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام - دراسة تحليلية فقهية، مدعمة بأحد أحكام قضاء مجلس الدولة، القاهرة، دار الكتب القانونية.

خليفة، ع. (2008م)، إجراءات تأديب الموظف العام، ط 2، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ص 113.

الربيعي، أ. (2011م)، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة، مصر، الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، ص 12.

الطباخ، ش. (2010 م م)، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، المنصورة، دار الفكر والقانون، ص 551.

الطبطائي، ع. (1998م)، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، ط 3، جامعة الكويت، منشورات كلية الحقوق.

الطماوي، س. (1969م)، مبادئ علم الإدارة العامة، ط 4، القاهرة، دار الفكر العربي، ص 105.

العتوم، م. (1404هـ-1984م)، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن، سورية، مصر وفرنسا، ط 1، عمان، مطبعة الشرق ومكنتها، ص 18.

المصدر السابق، ص 46.

العجمي، م. (2011م)، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، ص 13.

عليان، م. (2015 م)، التحقيق الإداري، كضمانة لتأديب لموظف العام، دراسة مقارنة تطبيقية في القانون الأردني، أطروحة دكتوراة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص 43.

القبيلات، ح. (2010 م)، القانون الإداري، ط 1، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، ص 350.

الكبيسي، ع. (1980)، ضمانات المتهم قبل وفي أثناء المحاكمة، أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، ص 393.

كنعان، ن. (2012م)، الوجيز في القانون الإداري الأردني - الكتاب الثاني، عمان، دار الآفاق المشرقة ناشرون، ص 23.

المواس، ع. (2014 م)، التحقيق الإداري مع الموظف العام في الأردن - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، عمان، الأردن.

المراجع الإنجليزية:

Dubois, M., Des ages, 1974, P.17.

المواد:

نظام الخدمة المدنية الأردني.

حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم: 1997/332 م، (هيئة خماسية)، تاريخ 1997/12/6م. منشورات مركز عدالة القانون - عمان - الأردن.

Protection of the Public Employee Rights in the Administrative Jordanian Judiciary

Faisal A. Alshwabkeh *

ABSTRACT

I study this topic according to the civil service system in Jordan and its amendments, where article 3 of the Administrative Justice Act number 27 of the 2014 said: government has to set up 2 courts specialized in protecting the public employee rights in the state ministries. Issuing of this rule came as a result to constitutional reforms that took place in Jordan. Research talked also about relationship between public employee and the government, and his protection guarantees. I ended it with results and recommendations.

Keywords: Protection, Employee, Jordanian Judiciary.

* Al Ain University of Science And Technology, A.U.E. Received on 20/9/2016 and Accepted for Publication on 8/11/2016.