

بحث بعنوان

العقوبات الواقعة على الموظف في نظام موظفي البلديات رقم 108 لسنة 2007

إعداد الباحث

أمجد عبد الحليم أحمد الخليفة

الملخص:

هدفت الدراسة لبيان ماهية العقوبات التأديبية الواردة في نظام موظفي البلديات، ومدى تطابقها مع النظرية العامة للتأديب من حيث تنوع العقوبات التأديبية وتدرجها ومدى فعالية هذه العقوبات على المخالفات المرتكبة من قبل موظفي البلديات، وذلك من خلال دراسة النصوص القانونية المتعلقة بموظفي البلديات وأهمها نظام موظفي البلديات رقم (108) لسنة 2007 وتعديلاته، حيث بينت الدراسة ماهية الجزاءات التأديبية وكيفية فرضها على موظفي البلدية، وتوصلت الدراسة للعديد من النتائج والتوصيات أهمها ان العقوبات الواردة في نظام موظفي البلديات جاءت متنوعة ومتدرجة بحيث تمكن السلطة التأديبية لموظفي البلدية من إنزال العقوبة المناسبة مع حجم المخالفات المتنوعة والمختلفة، وأوصت الدراسة على ان تكون فرض العقوبات التأديبية لموظفي البلديات وخصوصاً العقوبات الشديدة ان تخضع لمبدأ الضمان كاملاً، بحيث إن يشكل المجلس التأديبي وفقاً لمبادئ الحيطة.

الكلمات المفتاحية: موظف البلدية، العقوبة التأديبية، المخالفة التأديبية، سلطة التأديب، الإجراءات التأديبية.

Abstract

The study aimed to demonstrate the nature of the disciplinary penalties included in the municipal employee system, and the extent of their conformity with the general theory of discipline in terms of the diversity and progression of disciplinary penalties and the effectiveness of these penalties on violations committed by municipal employees.

This is done through studying the legal texts related to municipal employees, the most important of which is the Municipal Employees System No. (108) of 2007 and its amendments. The study showed what disciplinary penalties are and how they are imposed on municipal employees. The study reached many results and recommendations, the most important of which is that the penalties included in the Municipal Employees System were diverse and gradual, so that the disciplinary authority enables the municipal employees to impose the appropriate punishment with the size of the various and different violations.

The study recommended that the imposition of disciplinary penalties for municipal employees, especially severe penalties, be subject to the principle of full guarantee, such that the disciplinary council be formed in accordance with the principles of impartiality.

Keywords: municipal employee, disciplinary penalty, disciplinary violation, disciplinary authority, disciplinary procedures.

المقدمة:

تعد العقوبات التأديبية أحد الأركان الأساسية لأي نظام تأديبي إذ لا يتصور أن يقوم أي نظام قانوني دون ان يحتوي على عقوبة او جزاء يحمي ويكفل احترام تطبيق القاعدة القانونية، ولذلك لابد لأي قاعدة قانونية جزاء يحمي ويكفل احترام تطبيق القاعدة القانونية.

وان الأنظمة التأديبية كغيرها من النظم القانونية الأخرى لا بد وان تحتوي على عقوبة تفرض على كل من يخالف أحكامها، وهذا حال النظام التأديبي لموظفي البلديات، حيث نص المشرع الاردني على العديد من العقوبات التأديبية على كل موظف يخالف ويخل بواجباته والتزاماته تجاه الهيئة المحلية (البلدية) اذ بينت المادة (43) من نظام موظفي البلديات رقم (108) لسنة 2007 وتعديلاته جملة من العقوبات التأديبية تفرضها السلطة المختصة على كل من يخل بالتزاماته وواجباته الوظيفية.

وفي هذه الدراسة ستبين طبيعة العقوبات التأديبية لموظفي البلديات في الأردن مع بيان مبادئ العقوبات التأديبية وقواعدها القانونية التي تحكم فرض السلطة التأديبية لهذه العقوبات.

مشكلة البحث:

تثور مشكلة البحث حول مدى فعالية العقوبات التأديبية في نظام موظفي البلديات رقم (108) لسنة 2007 وتعديلاته، وتحقيق غايات النظام التأديبي بأحكامه، وينبثق عن هذا التساؤل عدد من الأسئلة الفرعية يمكن إجمالها:

1- ما هي الجزاءات التأديبية في نظام موظفي البلديات رقم (108) لسنة 2007؟

2- ما مدى تنوع العقوبات التأديبية في نظام موظفي البلديات وأثرها في تحقيق غايات النظام التأديبي؟

3- مدى تناسب الصلاحيات في فرض العقوبات التأديبية على موظفي البلدية في نظام موظفي البلديات؟

أهمية الدراسة:

تتبع أهمية الدراسة من حيث موضوعها حيث أن المكتبة القانونية لم تتطرق لموضوع النظام التأديبي بشكل عام لموظفي البلديات والعقوبات التأديبية بشكل خاص، إذ يعد موظفي البلديات من بين أكبر الشرائح الوظيفية في المملكة الأردنية الهاشمية والتي يتوجب مزيداً من الدراسات بهذا الشأن.

أهداف البحث:

1- التعريف بالمخالفات المرتكبة من موظفي البلديات.

2- التعريف بالعقوبات التأديبية لموظفي البلديات.

3- تحديد الغاية من العقوبة التأديبية.

4- تعريف أنواع العقوبات التأديبية والفرق بينها.

تقسيم البحث:

تتكون الدراسة من مبحثين: الأول جاء تحت عنوان التعريف بالمخالفات التأديبية والعقوبات التأديبية لموظفي البلديات، أما المبحث الثاني، جاء تحت عنوان سلطات فرض العقوبات التأديبية على موظفي البلديات وإجراءاتها.

منهجية البحث:

من خلال المنهج الوصفي ومن خلال جمع المعلومات وتصنيفها والاطلاع على القوانين الناظمة للعقوبات في مجال تخصص (العمل البلدي) كإطار عام للبحث ومن خلال البحث التحليلي للنصوص القانونية والأحكام القضائية للوصول لإجابات حول فاعلية العقوبات التأديبية وتحقيق غاياتها.

حدود الدراسة:

تتخصر الدراسة في حدود نظام موظفي البلديات الأردني رقم (108) لسنة 2007 وتعديلاته، والاستعانة بنظام الموارد البشرية في القطاع العام رقم (33) لسنة 2024 في الأحكام التفصيلية للإجراءات التأديبية للموظف العام.

المبحث الأول

مفهوم المخالفة والعقوبة التأديبية لموظفي البلديات

تعددت الآراء الفقهية حول أركان المسؤولية التأديبية فمن الفقه من قال ان المسؤولية التأديبية تقوم على أربعة أركان هي: "المخالفة والعقوبة والصفة، والشرعية" ومن الفقه من قال بأن أركان المسؤولية التأديبية تتكون من ثلاثة أركان وهي: "المخالفة التأديبية والعقوبة، والشرعية" وأما الاتجاه الفقهي الراجح بأن المسؤولية التأديبية تتكون من ركنين وهما: "المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية".

وفي هذا المبحث سنبين أركان المسؤولية التأديبية لموظفي البلديات من خلال بيان المخالفات التأديبية في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني سيبين الباحث عقوبات التأديبية لموظفي البلديات.

المطلب الأول: مفهوم المخالفة التأديبية لموظفي البلديات :

تُعد المخالفة التأديبية⁽¹⁾ الركن الأساس في تحريك المسؤولية التأديبية، إذ لا يتصور أن تقوم المسؤولية التأديبية دون ارتكاب مخالفة تأديبية. وتُعرف المخالفة التأديبية بأنها: "كل فعل، أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه"⁽²⁾. وتُعرف أيضاً بأنها: "كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء وظيفته أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه المطلوب، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة"⁽³⁾.

1. كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 18. والقاضي، نصر الدين مصباح. (2002). النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة: دراسة مقارنة في القانون الليبي والمصري والشريعة الإسلامية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 29.
2. الطماوي، سليمان، القضاء الإداري: قضاء التأديب، ص 50.
3. حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، ص 79.

فالمخالفة التأديبية إذًا: "كل عمل أو امتناع عن عمل، يصدر عن الموظف، يتضمن خروجاً على الواجبات، أو ارتكاباً للمحظورات الوظيفية المنصوص عليها نظاماً، أو يشكل مساساً بشرف وكرامة الوظيفة".

وانسجاماً مع الاتجاه الغالب من الفقه الإداري والذي يرى أن للمخالفة التأديبية ركنين هما: ركن مادي: يتمثل في عمل ايجابي أو سلبي يُنسب إلى الموظف المخالف، وركن معنوي: يتمثل في الإرادة الآتمة لارتكاب المخالفة.

فالركن المادي للمخالفة التأديبية -شأن الجريمة الجنائية- هو مجموعة من الأفعال الثابتة المحددة التي يرتكبها الموظف وتتخذ مظهراً خارجياً له طبيعة مادية تلمس بالحواس⁽⁴⁾. وهو النشاط المنحرف محل المؤاخذة...، ويتحقق الركن المادي للمخالفة التأديبية بارتكاب المخالفة، أي بالخروج على مقتضى الواجب الوظيفي أو سلوك الموظف مسلكاً معيباً لا يتفق والاحترام الواجب أو إتيانه أي فعل من الأفعال المحظورة قانوناً⁽⁵⁾.

وعلى ذلك يشترط لتحريك المسؤولية التأديبية لموظف البلدية أن يقع منه فعل إيجابي أو سلبي يكون له مظهر خارجي محسوس، وأن يكون محدد بشكل كافي ودقيق. ولذلك لا نكون أمام مخالفة تأديبية إذا ما كانت الأفعال المنسوبة للموظف غير محددة بشكل دقيق، كأن تكون مجرد شائعات أو نعت مرسلة، أو اتهامات عامة، أو مجرد التفكير في ارتكاب المخالفة⁽⁶⁾.

4. حسني، محمود نجيب. (1977). شرح قانون العقوبات، القسم العام، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص279.

5. كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص30.

6. أنظر: فراج، أماني، النظام القانوني في تأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والاوروبية، مرجع سابق، ص73. ياقوت، محمد ماجد، النظرية العامة للقانون التأديبي، مرجع سابق، ص338.

وبالمقابل لا بد أن يرافق الفعل المادي للمخالفة التأديبية لموظفي البلديات أن تكون هذه المخالفة صادرة عن إرادة واعية لارتكاب المخالفة التأديبية، والذي يعد الركن الثاني لقيام المسؤولية التأديبية وهو الركن المعنوي.

ويعني الركن المعنوي للمخالفة التأديبية أن يصدر الفعل الخاطيء عن إرادة آثمة إيجاباً أو سلباً لدى مرتكب المخالفة، وذلك على أساس أن تلك الإرادة هي التي تجعل الموظف مذنباً ومستحقاً للمساءلة. ويستوي أن تكون هذه الإرادة غير المشروعة عمدية أو غير عمدية، فإذا كانت الإرادة عمدية سميت (المخالفة عمدية)، وإذا كانت غير عمدية سميت المخالفة (غير عمدية)، ومن ثم تندرج تحت وصف الإهمال أو التقصير. فإذا لم توجد تلك الإرادة الآثمة أصلاً فإن الركن المعنوي للمسؤولية التأديبية ينعدم⁽⁷⁾. ولهذا فإن الاستخفاف بالعمل أو الغفلة أو اللامبالاة يعد خروجاً على واجب أداء العمل بدقة وأمانة، ومن ثم يكون الموظف مرتكباً لمخالفة تأديبية تستوجب المساءلة ولو كان الموظف حسن النية، لأن الخطأ التأديبي المتمثل في مخالفة واجب أداء العمل بدقة وأمانة لا يتطلب عنصر العمد وإنما هو متحقق بمجرد إغفال أداء الواجب على الوجه المطلوب⁽⁸⁾.

فلم تعرف المخالفة التأديبية بشكل عام في الأنظمة التأديبية سواء كانت تتعلق بالموظف العام او موظفي البلديات بشكل خاص وذلك يرجع إلى طبيعة المخالفة التأديبية من إنها لم تحصر وتحدد خلافاً للجريمة الجنائية، وتجنباً لقصور التعريف في المستقبل بحيث لا يشمل بعض الأفعال، مما يترتب على ذلك مشكلات عملية بسبب هذا التحديد. حيث اكتفى المشرع بالنص على بيان أهم الواجبات

7. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 750 بتاريخ 1997/6/24، السنة 38 قضائية. مشار إليه لدى: كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص32. ، النظام القانوني في تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص79.

8. أنظر: كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص32. وبركاني، شوقي، الخطأ التأديبي في قانون الوظيفة العامة الجزائري، مرجع سابق، ص 96.

والمحظورات⁽⁹⁾. ولا بد من الإشارة بأن نظام موظفي البلديات لم يحدد الواجبات والمحظورات على موظفي البلديات بل أحال للواجبات والمحظورات الواردة بنظام الموارد البشرية في القطاع العام رقم (33) لسنة 2024 في المادة (66+67)، بالإضافة للالتزامات الواردة في مدونة السلوك الوظيفي الصادرة عن مجلس الوزراء.

وخلاصة القول بأن عملية حصر المخالفات التأديبية لموظفي البلديات هي من الصعوبة بمكان، حيث ان المخالفات التأديبية تتأثر بطبيعة القانون الادراي حيث ان أحكامه بشكل عام دائمة وسريعة التطور، عوضاً عن ان المخالفات التأديبية تتأثر بطبيعة التزامات وواجبات موظفي البلديات كونها غير محددة في نظام موظفي البلديات وتم الإحالة لنظام الخدمة المدنية وان نظام الخدمة المدنية قد نص على هذه الالتزامات والواجبات بشكل عام تمكن سلطة تقدير المخالفة التأديبية لسلطة التأديب

المطلب الثاني: مفهوم العقوبة التأديبية لموظفي البلديات

تهدف القواعد القانونية إلى تنظيم الروابط وإقامة النظام والاستقرار في المجتمع، وان تكون لدى القانون وسائل الإلزام التي تحمل الأفراد على احترام تطبيقه، ولا يتصور تحقيق القانون لغاياته إذا اقتصرت قواعده على إسداء النصح والإرشاد، ويتحقق الإلزام إذا اقترنت القاعدة القانونية بجزاء يوقع على الشخص الذي يخالف الأمر الوارد بها، ومن هنا كان الإلزام أو القهر أو الجزاء عنصراً أساسياً

9 انظر العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 87.

في القاعدة القانونية، ويفرض الجزاء عن طريق الإكراه والقهر العام الذي تباشره السلطة العامة في المجتمع، فهذه السلطة التي تكفل احترام القانون بوسائل القهر التي تملكها⁽¹⁰⁾.

الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية

هي الجزاء العقابي الذي يهدف إلى زجر ومحاسبة الموظف عند ارتكابه مخالفة مالية أو إدارية أو مسلكية ، عن العودة للفعل المعاقب عليه، وردع غيره من ارتكاب الفعل نفسه ، وهذا الجزاء الذي يلحق بالموظف العام قد يؤدي إلى حرمانه من بعض أو كل المزايا الوظيفية التي يتمتع بها.⁽¹¹⁾

وعرفت أيضاً بأنها : إجراء عقابي محدد بالنص ، توقعه السلطة التأديبية المختصة على الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة⁽¹²⁾.

ولم يرد في التشريع الأردني تعريف واضح وصريح للعقوبة التأديبية بل اكتفى المشرع بذكر العقوبات التأديبية على سبيل الحصر

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للعقوبة التأديبية لموظفي البلديات

أن القاعدة الفقهية في القانون الإداري هو أن يقوم المشرع بتحديد العقوبات التأديبية التي يجوز إيقاعها على الموظف المخالف ، وان تتناسب العقوبة مع حجم المخالفة .

وبما أن المسؤولية التأديبية لموظفي البلديات مسؤولية قانونية تنظيمية، فيجب أن تقتصر هذه المسؤولية بجزء يوقع على الموظفين بحال مخالفتهم للأحكام المتعلقة بالمرفق العام (البلديات)

10. منصور، محمد حسين (2010). المدخل إلى القانون: القاعدة القانونية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 25.

11. عبدالله متعب ، العقوبات التأديبية للقيادات الإدارية.

12. منصور ابراهيم العتوم ، المسؤولية التأديبية للموظف العام . رسالة دكتوراه.

بالصورة التي ذكرناها آنفاً. ونتيجة لذلك فرض نظام موظفي البلديات جزاءات تأديبية بحق موظفي البلدية بحال مخالفتهم لواجبهم أو ما تفرضه مقتضيات الوظيفة العامة.

وتتأثر طبيعة الجزاء التأديبي لموظفي البلديات كغيره من الجزاءات بالنظم القانونية المختلفة الذي يتبع له والحقوق التي يحميها وينظمها، فالجزاء الجنائي يوسم بطبيعة القانون الجنائي لذا فان الجزاءات الجنائية توصف بالقسوة والشدة مثل الإعدام وحجز الحرية، أما الجزاء في القانون المدني يأخذ صورة الإلزام بالتعويض المادي أو إعادة الحال إلى ما كان عليه لما يلحق بالأفراد من أضرار مادية أو معنوية، أما الجزاء التأديبي فيتأثر بالطبيعة القانونية للتنظيم والطائفة التي ينتمي إليها الشخص المخالف ولذلك تمس الجزاءات المركز القانوني للشخص المخالف وذلك بحرمانه من المزايا التي يتمتع بها جراء انضمامه لهذا التنظيم.

ولذلك يمتاز الجزاء التأديبي بعدة مزايا أهمها؛ أنه جزاء طائفي، كونه لا يفرض إلا على فئة معينة من أفراد المجتمع لها نظامها وأهدافها الخاصة بها، التي تقتضي إفرادها بجزاءات معينة، تفرض في إطار المؤسسة التي يعملون بها، ووفق نظامها القانوني. وهذا الجزاء لا يمس إلا المزايا الوظيفية، ولا يمس بشخص المنتسب لهذه الطائفة بحياته أو ممتلكاته.

ويمتاز الجزاء التأديبي أيضاً بالمرونة؛ كون المخالفات المرتكبة لا تحدد لها جزاء محدد، وهذا ما يمكن السلطة الرئاسية أو التأديبية من التصدي للأفعال التي تخل بواجبات الوظيفة ومقتضياتها، وتوقيع الجزاء العادل المناسب الذي ينسجم مع أوضاع المرفق⁽¹³⁾.

وبالرغم من أن الجزاء التأديبي له خصائصه المتفردة عن غيره من أنواع الجزاءات القانونية، إلا أن نظام الجزاء الجنائي يعد من أقرب النظم بالنسبة للجزاء التأديبي فتشابه الجزاءات فيهما من حيث المبادئ التي يخضعان لها مثل مبدأ المشروعية وفقاً لمبدأ (لا عقوبة إلا بنص) فلا يوقع جزاء

13. العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص121.

بكل من النظامين الا إذا نص عليه التشريع. بالإضافة لمبدأ "وحدة العقاب"، ومبدأ شخصية الجزاء التأديبي"، فيلحق الجزاء فقط بمرتكب المخالفة، وتطبق عقوبة واحدة على المخالفة الواحدة. وكذلك الأمر لمبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي" ومبدأ "تسبب القرار التأديبي"، ومبدأ تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية، ومبدأ "المساواة في العقوبة"⁽¹⁴⁾.

وتعددت وتتنوع الجزاءات التأديبية بتنوع وتعدد الأنظمة التأديبية، فان لكل نظام تأديبي جزاءاته الخاصة التي تتناسب مع طبيعة التنظيم أو التجمع، فالجزاءات التي تتعلق بالموظف العام تختلف عن غيره، فنرى منها على سبيل المثال جزاء الحسم من الراتب، والتنزيل في الدرجة أو تأخير الترفيع وغيرها، ولا يوجد مثل هذه الجزاءات في أنظمة المهنيين مثل المحامين والمهندسين والأطباء اذ يوجد جزاءات خاصة بهم مثل الشطب من السجل المزاولة المهنة او تجريد ممارسة المهنة لمدة يحددها القانون.

وهذا لا ينفي التشابه بين صور الجزاءات في الأنظمة التأديبية وخصوصاً في الجزاءات المعنوية أو الأدبية مثل التنبيه والإنذار أو لفت النظر فلا يوجد تشريع تأديبي لا يتضمن أحداها، وتتشابه جميع الأنظمة في أفسى الجزاءات وهي فقد العضوية في المنظمة مثل جزاء الفصل أو العزل أو إسقاط العضوية.

ومن خلال ما سبق يتبين بأن العقوبة التأديبية بشكل عام تتناسب مع طبيعة التنظيم وخصائصه ويخضع لمبادئ قد استقر عليها القضاء والفقهاء الإداري والتي يتوجب عدم مخالفتها أهمها، شرعية العقوبة التأديبية، وتدرج العقوبة التأديبية، وتناسب العقوبات التأديبية مع حجم المخالفة وغيرها من المبادئ.

14. بركاني، شوقي، الخطأ التأديبي في قانون الوظيفة العامة الجزائري، مرجع سابق، ص 193. للمزيد حول أوجه الشبه بين الجزاء التأديبي والجزاء الجنائي، ياقوت، محمد ماجد، القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص619-621.

الفرع الثالث : الغاية من العقوبة التأديبية

تباينت وجهات نظر فقهاء القانون الإداري، حول أغراض المسؤولية التأديبية وما ترمي إليه، ولعل هذا الخلاف يكشف فلسفات متنوعة حول طبيعة التأديب وأهداف القانون التأديبي، ويمكن تصنيف هذه الآراء إلى ثلاثة؛ الأول: يعتبر هدف التأديب إصلاحي بحت (إصلاح تنظيمي، وإصلاح شخصي)⁽¹⁵⁾.

والثاني: يرى أن غرضه وظيفي محض، والثالث: غايته ردعية فحسب⁽¹⁶⁾. وهذا لا يمنع البعض من تبني غرض مختلط، إذ يرى أنه: "تقوم فكرة التأديب وأساسها المجازاة عن ذنب إداري ارتكبه الموظف، على أن المؤاخذة على هذا الذنب هي إحدى وسائل السلطة الرئاسية، التي تكفل فعالية أوامرها ونواهيها بتوقيع جزاء على من يخرج عليها، رادع له وزاجر لغيره، ضماناً لحسن سير المرافق العامة، وحثاً للموظف على احترام واجبات وظيفته وتقويماً لسلوكه على النهج السوي". وهذه الأهداف التي يسعى إليها القانون التأديبي ليست منفصلة عن بعضها بل هي أهداف متداخلة بحيث يكمل أحدهما الآخر ويدعمه على نحو فعال⁽¹⁷⁾. وبذلك تهدف المسؤولية التأديبية إلى كفالة حسن سير وانتظام واطراد العمل في المرافق العامة، ووسيلتها في ذلك عقاب الموظف الذي يخل بواجبات وظيفته⁽¹⁸⁾.

ومن أهم غايات العقوبة التأديبية ما يلي:

1. ضمان سير العمل بالمرافق العامة.

¹⁵ . الطماوي، سليمان ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ص 27.

16 . العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص123.

17. الشيخلي، عبد القادر (1983). النظام القانوني للجزاء التأديبي، الطبعة الأولى، دار الفكر، عمان، ص221.

18. ياقوت، محمد ماجد، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص543.

لغايات استمرار الخدمة التي يقدمها المرفق الحكومي بصورة مستمرة ومنظمة دون توقف أو انقطاع، فإن العقوبة الواقعة على الموظف المخالف تؤدي إلى التزام الموظف العام بقواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة، والحيلولة دون ارتكابه لأي مخالفة مستقبلاً.

2. الردع بشقية العام والخاص.

الردع العام إنذار للناس كافة عن طريق التهديد بالعقاب بسوء عاقبة الإجراء، لكي ينفهم بذلك منه وهو بهذا المعنى إشعار لكافة الأفراد بالألم الذي يلحق بهم إذا أقدموا على ارتكاب الجريمة⁽¹⁹⁾. والردع الخاص فهو الأثر المترتب على الجاني نتيجة إيقاع العقوبة عليه وهو يختلف تبعاً لاختلاف الجاني⁽²⁰⁾.

أي أن هناك ردع يتعلق بمرتكب الخطأ ، يضمن ردعه وضمان عدم عودته إلى الخطأ مرة أخرى وهو ما يسمى بالردع الخاص. وردع يشمل باقي الموظفين يهدف إلى منعهم من ارتكاب ذات الخطأ أو ما يمكن اعتباره خطأ ، حيث أنهم قد شاهدوا العقوبة التي لحقت بزميلهم والضرر الذي لحق به، وهذا سمي بالردع العام.

3. الإصلاح.

تهدف العقوبة التأديبية إلى إصلاح الموظف المرتكب للمخالفة التأديبية، ويرى الفقه بأن العقوبات التأديبية تهدف إلى كشف العيوب الإدارية في المرفق العام ، وذلك حتى يتم إصلاح المرفق العام بما يمنع ارتكاب المخالفة مستقبلاً⁽²¹⁾.

19 . عمار الحسيني ، وظائف العقوبة (دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي) رسالة دكتوراه..

20 . جواهر الجبور ، (السلطة التقديرية للقاضي في إصدار العقوبة بين حديها الأدنى والأعلى) رسالة ماجستير.

21 . احمد محمود حياصات ، (العقوبات التأديبية الواقعة على الموظف العام واثر الغلو فيها على القرار التأديبي) دراسة مقارنة.

وبصلاح الموظف العام يتم إصلاح المرفق العام بالتبعية ، حيث يتورع الموظف عن ارتكاب المخالفة مرة أخرى بما يضمن حسن سير العمل في المرفق العام.

ويرى الباحث من أن الغاية الرئيسية من إقرار المسؤولية التأديبية ابتداءً هي كفالة حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، وهذا ما أخذت به نظم الإدارة المحلية لضمان تقديم المرافق المحلية لخدماتها وتلبية احتياجات سكان الوحدة المحلية بانتظام واطراد، وذلك من خلال إعمال قواعد المسؤولية التأديبية بحق كل من يُخل بواجباته وأضر بالوحدة المحلية أو عرضها للخطر. وتأتي بعدها الغايات الأخرى والتي تدعم الغاية الأساسية أعلاه هي الردع العام والخاص.

المطلب الثالث: العقوبات التأديبية لموظفي البلديات

تعددت وتتنوع الجزاءات التأديبية بتنوع وتعدد الأنظمة التأديبية، فان لكل نظام تأديبي جزاءاته الخاصة التي تتناسب مع طبيعة التنظيم أو التجمع، فالجزاءات التي تتعلق بالموظف العام تختلف عن غيره، فنرى منها على سبيل المثال جزاء الحسم من الراتب، والتنزيل في الدرجة أو تأخير الترفيع وغيرها، ولا يوجد مثل هذه الجزاءات في أنظمة المهنيين مثل المحامين والمهندسين والأطباء اذ يوجد جزاءات خاصة بهم مثل الشطب من السجل المزاوله المهنة او تجميد ممارسة المهنة لمدة يحددها القانون.

وهذا لا ينفي التشابه بين صور الجزاءات في الأنظمة التأديبية وخصوصاً في الجزاءات المعنوية أو الأدبية مثل التنبيه والإنذار أو لفت النظر فلا يوجد تشريع تأديبي لا يتضمن أحداها، وتتشابه جميع الأنظمة في أقسى الجزاءات وهي فقد العضوية في المنظمة مثل جزاء الفصل أو العزل أو إسقاط العضوية.

أما بالنسبة لصور الجزاءات التي يتعرض لها موظفو البلديات في حال إخلالهم بواجباتهم ومقتضياتها فهي لها طبيعة خاصة تتلاءم وتتناسب مع المركز القانوني لموظف البلدية فإذا ما أخل موظف البلدية بأحد التزامات الوظيفة، أيّاً كان الالتزام محل الإخلال، سواء قصر في أداء أحد الواجبات أم أتى محظوراً من المحظورات، فإن المشرع رصد لذلك عدداً من الجزاءات التأديبية، تتدرج في شدتها، بما يتيح لسلطة التأديب إنزال الجزاء المناسب لمواجهة المخالفة المرتكبة.

الفرع الأول: أنواع العقوبات التأديبية في نظام موظفي البلديات

نصت المادة 43 من نظام موظفي البلديات وتعديلاته رقم 108 لسنة 2007 على:-

أ. إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات 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 :-

1- التنبيه.

2- الإنذار.

3- الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر.

4- حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة.

5- حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات.

6- حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات.

7- الاستغناء عن الخدمة.

8- العزل.

ومن خلال ما سبق يتضح للباحث ان المشرع الأردني في نظام موظفي البلديات قد أخذ بشرعية العقوبة أي بحصر العقوبات التأديبية الواردة في المادة (43) من نظام موظفي البلديات، ويترتب على ذلك ان اية عقوبة تفرضها سلطة التأديب على الموظف المخالف خارج عن العقوبات المحددة بالنص تكون العقوبة باطلة، ومن ناحية أخرى فأن المشرع الأردني قد اخذ بتدرج العقوبات التأديبية حين نص في البداية على ابسط العقوبات، وتدرج في العقوبات بعدها حتى انتهى بعقوبة العزل وهي من اشد العقوبات التأديبية وأقساها على الموظف.

الفرع الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية لموظفي البلديات

قسم الفقه الجزاءات التأديبية لثلاثة أنواع أو أقسام (جزاءات معنوية، جزاءات مالية، جزاءات الإبعاد عن الوظيفة)، ولمزيد من التوضيح حول الجزاءات التأديبية الواردة في نص المادة (43) من نظام موظفي البلديات، سيبين الباحث هذه الجزاءات فيما يلي:

أولاً: العقوبات المعنوية.

يتسم هذا النوع من الجزاءات بالطابع التحذيري أو التذكيري. وهي أخف أنواع الجزاءات التي تفرضها نظم التأديب على المخالف الذي يرتكب مخالفات يسيرة وبسيطة⁽²²⁾. والهدف منها تنبيه الموظف مرتكب المخالفة وتحذيره من الانسياق في المخافة أو في تكرارها ، وتعد هذه العقوبة من أخف العقوبات التي توقع على الموظف المخالف ، ولا يترتب على هذا النوع من المخالفات أي أثر مالي او مادي⁽²³⁾، وباستعراض قوائم الجزاءات المفروضة على موظفي البلديات في نظام موظفي البلديات نجد ان المادة (43/أ) نصت على هذه الجزاءات وهي جزاء التنبيه والإنذار .

وفيما يلي نبين دلالات وآثار الجزاءات المعنوية التي تفرض على موظفي البلديات:

أ. **التنبيه:** يقصد بالتنبيه كجزاء تأديبي، لفت نظر الموظف إلى ما صدر عنه من مخالفة بما يستتبع عدم تكرارها وحثه على مراعاة واجباته الوظيفية⁽²⁴⁾. والتنبيه يستهدف تبصير الموظف بما ارتكبه من خطأ، وتحذيره من العودة مرة أخرى، ومن ثم فهو لا يخرج عن كونه مجرد نصح وإرشاد يتم إسدائه إلى الموظف، للالتزام بأداء ما أنيط به من مهام، وقد يتضمن التنبيه لفت نظره إلى الآثار الخطيرة التي قد يتعرض لها عند العود إلى ارتكاب نفس الخطأ أو خطأ مماثل، لذا فهو بمثابة نوع من التحذير الوقائي الذي تمارسه سلطة التأديب، منعاً ووقاية من العودة مستقبلاً لارتكاب هذه الأخطاء. من خلال استخدام أسلوب التهديد بتوقيع العقوبات الأشد جسامة⁽²⁵⁾.

22. العتوم، منصور، **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، مرجع سابق، ص171.

23 . محمد جودت الملط ، (المسؤولية التأديبية للموظف العام ، جامعة القاهرة).

24. ربيع، عبد العزيز سعد (2017). المسؤولية التأديبية لأعضاء السلك الدبلوماسي والقمصلي: دراسة تحليلية وفقاً لأحدث أحكام مجلس الدولة المصري، **مجلة مصر المعاصرة**، مجلد (108)، عدد (526)، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع ص 294. العتوم، **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، مرجع سابق، ص172.

25. محمد، أحمد سليمان، **المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس المحلية**، مرجع سابق، ص 446.

ب. الإنذار: يعد هذا الجزاء من الجزاءات البسيطة، والذي يقصد به تحذير الموظف من العودة لارتكاب المخالفة التأديبية التي وقعت مستقبلاً حتى لا يتعرض لجزاء أشد، أي أنه عبارة عن إفصاح الإدارة في الإنذار عن الجزاء الذي تتولى توقيعه مستقبلاً إن لم يصلح الموظف الموجه إليه الإنذار بشأنه⁽²⁶⁾.

ثانياً: العقوبات المالية.

يعتبر هذا النوع من الجزاءات متوسطة الشدة، فهو أشد من الجزاءات المعنوية وأخف من جزاءات العزل والإقصاء، ويفترض أن ينطوي على عناصر أكثر فعالية لمواجهة المخالفات التي تستحق أكثر من الجزاءات المعنوية⁽²⁷⁾.

وينصب هذا الجزاء على المستحقات المالية لموظف البلدية وذلك من اقتطاع جزء من الرواتب والمكافآت التي يستحقونها لقاء أعمالهم في البلدية. وقد نص نظام موظفي البلديات في المادة (43/أ) 3، و4، و5، و6 على هذه الجزاءات .

والعقوبات المالية تؤدي إلى حرمان الموظف من المزايا المقررة في القوانين للموظفين وتعتبر في درجة متوسطة من الشدة ، فهي أشد من الجزاءات المعنوية وأخف شدة من عقوبة إنهاء الخدمات⁽²⁸⁾.

فإن العقوبات المالية قد يكون أثرها حالي من خلال الحسم من الراتب الأساسي للموظف بما لا يزيد عن سبعة أيام في الشهر ، وقد يمتد أثره مستقبلاً بحجب الزيادة السنوية عن الموظف المعاقب لمدة سنة أو ثلاث سنوات أو خمس سنوات عندما تتكرر مخالفات الموظف العام.

26. ابراهيم، اسماعيل احفيظة (2015) أحكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة، مجلة العلوم القانونية والشرعية،

العدد السادس، جامعة الزاوية، ليبيا، ص 226

27. العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 173.

28 . احمد محمود حياصات ، (العقوبات التأديبية الواقعة على الموظف العام واثر الغلو فيها على القرار التأديبي) دراسة مقارنة.

وحقيقة أن العقوبة المالية المتمثلة بالحسم من راتب الموظف لاقت انتقادات واسعة من فقهاء القانون الإداري وحثهم في ذلك أن حسم راتب الموظف يمتد أثره إلى ملكية الموظف الشخصية الذي يمتد إلى أسرته وأبنائه وبعض الفقه ينفي هذه الأسانيد ويؤكد الحجج التي استند إليه الفقهاء بإلغاء عقوبة الحسم من الراتب تستند إلى المشاعر والعواطف ولا تستند إلى وجهه نظر قانونية فأموال الموظف التي تقع عليها العقوبة ما هي إلا أموال متأتية من الإدارة لقاء عمله فيها فإن تقاعس وتراخي فمن حق الإدارة حسم جزء من راتبه. (29)

أما العقوبات المتمثلة بحجب الزيادة السنوية عن الموظف المعاقب لمدة سنة أو ثلاث سنوات أو خمس سنوات ، فهي عقوبات تؤثر في راتب الموظف مستقبلاً حيث أن حرمانه من هذه الزيادة يجعل راتبه لا يزيد مقارنة مع زملاءه من نفس الدرجة الذين سوف يستحقون راتباً يزيد عن زميلهم المخالف ، وقد يكون هذا سبباً يجعل أي موظف يفكر في عدم مخالفة القانون تجنباً لهذه العقوبات التي قد تشكل إخراجاً للموظف المخالف أمام زملاءه في العمل.

ثالثاً: عقوبة الاستغناء عن الخدمة والعزل .

وردت العديد من المصطلحات حول إنهاء العلاقة الوظيفية في نظم التأديب المختلفة ومنها: (العزل، الإقصاء، والفصل) ويعني هذا الجزاء إنهاء العلاقة الوظيفية بينه وبين الجهة التي يعمل بها بصورة نهائية، ويعد هذا الجزاء من أقسى الجزاءات التأديبية في الأنظمة التأديبية المختلفة، وذلك لآثاره المادية والمعنوية، ونظراً لذلك اختصت بتوقيعه مجالس التأديب أو المحاكم التأديبية⁽³⁰⁾. ولذلك جاء في المرتبة الأخيرة في ترتيب الجزاءات في نظم المسؤولية التأديبية. فهو على هذا النحو جزاء

29 . احمد محمود حياصات ، (العقوبات التأديبية الواقعة على الموظف العام واثر الغلو فيها على القرار التأديبي) دراسة مقارنة.

30. ابراهيم، إسماعيل احفيظة، أحكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 264.

خطير جداً⁽³¹⁾. ولذلك تعد من أشد العقوبات التي تمس الموظف المخالف، لأنه يترتب عليها فك ارتباط الموظف من الوظيفة التي يعمل بشكل نهائي⁽³²⁾.

وقد نص نظام موظفي البلديات على هذا الجزاء التأديبي في البندين (7، و8) من الفقرة (أ) من المادة (43) من نظام موظفي البلديات، والتي وردت فيها جزاءين تأديبيين وهما الاستغناء عن الخدمة والعزل.

ويلاحظ من خلال ذلك بأن العزل يرتبط بشكل أساسي بما يقترفه الموظف من أعمال جزائية ويحاكم بموجبها لدى القضاء الجزائي وبحال تم تجريمه بجنحة أو جناية مخلة بالشرف والأمانة يتم من خلالها عزله من الوظيفة أو اذا صدر بحقه حكم قضائي قطعي بحبسه مدة تزيد على ستة أشهر.

أما بالنسبة للاستغناء عن الخدمة فإنه يرتبط بصورة مباشرة بارتكاب الموظف مخالفة تأديبية جسيمة تسبب أضراراً مادية أو معنوية بالمرفق العام (البلدية) مما ستوجب إقصاء الموظف من الوظيفة.

وبناءً على ما سبق نجد ان المشرع الأردني قد نوع من العقوبات التأديبية وضمن في كل صنف من هذه العقوبات أكثر من عقوبة تأديبية، وهذا ما يمنح سلطة التأديب عند فرض العقوبة التأديبية المتناسبة مع حجم المخالفة التأديبية المرتكبة من قبل موظف البلدية.

الفرع الثالث: العقوبة التأديبية المقنعة

31. ربيع، عبد العزيز، المسؤولية التأديبية لأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي، مرجع سابق، ص 294. العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 172.

32. أكرم محمود الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية، والجريمة الجنائية

وتلجأ أحياناً السلطات الرئاسية إلى إنهاء خدمة الموظف بغير الطريق التأديبي وهذا يؤدي إلى إثارة الشبهات حول ذلك ولقد اختلفت التشريعات المقارنة في سياسة ومدلول العقوبات المتعلقة بإنهاء الخدمات للموظف العام فنص التشريع الفرنسي على عقوبتي العزل والإحالة إلى التقاعد ، كما نص التشريع الأردني على عقوبتي الاستغناء عن الخدمة والعزل .

إذا أرادت الإدارة التلاعب في العقوبة فإنها تلجأ إلى تجاوز القانون كي تتمكن من إيقاع عقوبة على الموظف دون توجيه اتهام معين له ، ويكون الهدف من العقوبة النيل من الموظف وإلحاق الأذى به أو حتى محاولة التخلص منه بأيسر التكاليف وهذا ما يتأتى لها من خلال تجاهل الضمانات المقررة له قانوناً⁽³³⁾.

ومن الأمثلة على هذه العقوبات عقوبتي النقل أو الندب بحجة المصلحة العامة إلا أنها في باطنها هي عقوبة تأديبية مقنعة، يجبر الموظف على تنفيذها خوفاً من تعرضه للعقاب بذريعة رفض الأوامر الإدارية.

وجاء في حكم للمحكمة الإدارية الأردنية " أم بخصوص نقل المستدعي من مكان عمله إلى مكان آخر فإن محكمتنا تجد أن نقله قد تزامن مع العقوبات التي تم إيقاعها بحق المستدعي مما يدل على أن المقصود من النقل إجراء تأديبي يخفي عقوبة تأديبية مقنعة مما ستوجب معه إلغاء قرار النقل الصادر بحق المستدعي"⁽³⁴⁾.

وجاء في حكم آخر " نجد أن القرار الإداري محل الطعن لا يخرج عن كونه عقوبة مقنعة بغير إتباع الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية ، إذ أن مثل هذا القرار لا يجب أن

33 بوادي مصطفى ، تطبيقات العقوبات المقنعة في المجال التأديبي.

34 قرار المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2017/327 تاريخ 2017/12/27.

يستند إلى إجراءات تحقيق أو إجراءات تأديبية ، بل يكون لمصلحة العمل والاستخدام الأمثل للموارد البشرية وتنميتها وان تكون هذه المصلحة هي الدافع الذي حمل الإدارة إلى إصدار القرار المشكو منه"⁽³⁵⁾.

وبناءً على ما تم بيانه آنفاً فإن العقوبات التأديبية لموظفي البلديات تتسم بالتنوع وأخذت بالمبدأ القانوني في التدرج في هذه العقوبات، وهذا التوجه من قبل المشرع الأردني توجهاً محموداً ويمنح السلطات التأديبية لموظفي البلديات مجموعة واسعة من العقوبات التأديبية لتتناسب مع حجم المخالفات المرتكبة من قبل الموظف.

وفي نهاية هذا المبحث يتبين ان المشرع الأردني في نظام موظفي البلديات رقم (108) لسنة 2007 قد نص في المادة (43) منه على العقوبات التي تستطيع السلطة التأديبية فرضها على موظف البلدية المخالف لواجباته الوظيفية، وبذلك اخذ المشرع بمبدأ شرعية العقوبة التأديبية والتي يعبر عنها في القاعدة الجزائية بأن لا عقوبة الا بنص.

المبحث الثاني

سلطة فرض الجزاء التأديبي وإجراءاته

قبل ايقاع الجزاء التأديبي لا بد من المرور بالعديد من الإجراءات التي يتوجب على صاحب ولاية فرض العقوبة التأديبية ان يمر بها، وقد تنازعت النظم التأديبية بين مبدئين اثنين الأول هو مبدأ الفعالية وبموجبه تحصر سلطة التأديب فرض الجزاءات بيد السلطة الرئاسية والتي تمتاز بالبساطة

والسرعة في إجراءات التأديب وفرض العقوبة، أما المبدأ الثاني هو مبدأ الضمان والذي بموجبه يتم مراعاة قواعد حق الدفاع ومقتضياته عند إعمال المسؤولية التأديبية.

وقد حرصت التشريعات التأديبية على ان تأخذ بكل من المبدئين لضمان سرعة الفصل في المخالفة التأديبية وفرض الجزاء في المخالفات البسيطة، والأخذ بمبدأ الضمان في المخالفات الجسيمة والتي تفترض إيقاع عقوبات قاسية وشديدة.

وفي هذا المبحث سيبين الباحث نهج المشرع الأردني في نظام موظفي البلديات وكيفية التعامل مع مبدأ الفعالية ومبدأ الضمان، وذلك من خلال دراسة في مطلبين الاول سيتم فيه تحديد السلطات التأديبية لموظفي البلديات، اما في المطلب الثاني سيبين فيه الباحث إجراءات المساءلة التأديبية في فرض العقوبات التأديبية لموظفي البلديات.

المطالب الأول: سلطات التأديب لموظفي البلديات

تعد سلطة التأديب من أهم عناصر المساءلة التأديبية، إذ لا يمكن تصور نظام عقابي بشكل عام دون وجود سلطة يمنحها المشرع اختصاصات فرض الجزاء أو العقاب في أي جماعة، ولذلك لا يخلو أي نظام تأديبي من تحديد السلطة التأديبية فيه تملك من خلاله سلطة فرض الجزاءات على أي من الأفراد الذين يخضعون له، وهذا ما ينطبق على موظفي البلديات.

وبالتالي يحكم السلطة المختصة بالتأديب مبدأ المشروعية، بمعنى أنه لا يجوز فرض جزاء تأديبي معين على أحد الموظفين إلا من قبل السلطة التي عينها المشرع. ولا يجوز لهذه السلطة

تفويض اختصاصها إلا في حدود القوانين التي تنظم تفويض الاختصاص. كما أنه لا يمكن أن يحل محل السلطة المختصة بالتأديب إلا من عينه المشرع⁽³⁶⁾.

وبالرغم من نص التشريعات التأديبية على السلطة التأديبية، إلا أنها لم تقم بتعريف مصطلح "السلطة التأديبية" بل اكتفت بتحديد جهة التأديب في التنظيم، وبينت الاختصاصات التي تتمتع بها هذه السلطة، وحددت أيضاً الإجراءات التي يتوجب على سلطة التأديب التقيد بها، عند نظرها للمخالفات المنسوبة لأحد أعضاء هذه التنظيمات⁽³⁷⁾.

وتعرف السلطة التأديبية بأنها: "الجهة التي عينها المشرع لتطبيق العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانوناً والتي يحكمها مبدأ الشرعية بحيث لا يجوز لها تطبيق عقوبة تأديبية إلا تلك المنصوص عليها ولا يجوز لها التفويض في التأديب إلا بنص"⁽³⁸⁾. وتعرف أيضاً في مجال الوظيفة العامة بأنها: "الجهات التي تملك القيام بمهمة تأديب الموظف.

ومن خلال التعريفات الفقهية السابقة يرى الباحث بأن السلطة التأديبية هي: "الجهة التي عينها المشرع للنظر في المخالفات المرتكبة وفق الحدود المرسومة في التشريع ومنحها سلطة فرض الجزاءات التأديبية على من ثبت ارتكابه لهذه المخالفات وذلك بغية المحافظة على النظام داخل المرفق العام".

36. طماوي، سليمان، قضاء التأديب: الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 451. العجارمة، نوفان (2007). سلطة تأديب

الموظف العام: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 37
37 . وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية سابقاً: "ان تحديد الاختصاص هو من عمل المشرع، وعلى الموظف او المجلس ان يلزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع، فليس لمن تولى سلطة ان يفوض غيره بممارستها الا اذا نص التشريع على ذلك" حكم محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1985/115، مجلة نقابة المحامين لسنة 1986، ص897..

38. طماوي، سليمان، قضاء التأديب: الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص432.

تتعدد سلطات التأديب في مختلف التشريعات التأديبية. ولذلك صنف الفقه السلطات التأديبية لاثنتين أو ثلاثة أنواع⁽³⁹⁾، إلا أن معظم التشريعات التأديبية تدور حول ثلاث أنظمة، وهذه الأنظمة هي (النظام الرئاسي، والنظام القضائي، والنظام شبه القضائي) وفي هذا المطلب سنسلط الضوء على كل من النظام الرئاسي والنظام شبه القضائي كون أن المشرع الأردني في جميع أنظمة التأديب لم يأخذ بالنظام القضائي، وبيان هذه الأنظمة وتطبيقها على موظفي البلديات فيما يلي:

الفرع الأول: النظام الرئاسي

وهو النظام الذي تكون فيه السلطة الإدارية (الرئاسية) هي المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية دون غيرها، وهو ما يطلق عليه بالتأديب الرئاسي، والذي يعني: "التأديب الذي يتم من خلال السلطة المختصة بالجهة التي يتبعها العامل رأسياً، وما تملك تلك السلطة الحق في توقيعه من جزاءات، تكون فيه قابلة للتظلم منه إدارياً أو الطعن عليه قضائياً"⁽⁴⁰⁾.

وتأخذ العديد من التشريعات التأديبية بهذا النوع من سلطات التأديب باعتبار أن السلطة الرئاسية هي الجهة المسئولة عن حسن سير وانتظام العمل داخل المرفق الموكل إليها إدارته وعن تحقيق الأهداف الخاصة به، فانه من الطبيعي أن يعترف لهذه السلطة باختصاصات تمكنها من مباشرة تلك المسؤولية، ومن بين هذه الاختصاصات، الاختصاص بتأديب العاملين في هذا المرفق، وذلك تطبيقاً

39. ويرى جانب من الفقه أن التقسيم الثلاثي ما هو إلا تقسيم ثنائي، فهو - فالنظام الإداري يكون توقيع الجزاء للسلطة الإدارية التي يتبعها الموظف، أي كانت الإجراءات السابقة على توقيعه، ومهما كان الشكل الذي يصدر فيه الجزاء، أي سواء صدر عن رئيس فرد، أو هيئة أو مجلس إداري. الطماوي، سليمان، **قضاء التأديب: الكتاب الثالث**، مرجع سابق، ص 437 وما بعدها. كنعان، **النظام التأديبي في الوظيفة العامة**، مرجع السابق، ص 193-194. بطيخ، رمضان محمد. سلطة التأديب، ورقة عمل مقدمة في ندوة "الإجراءات القانونية والإدارية لانضباط وتأديب الموظفين"، المنعقدة في عمان- المملكة الأردنية الهاشمية، خلال الفترة 14-16 ابريل 2007، ص 120.

40. خليفة، عبد العزيز، **المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص 97.

للمبدأ المعروف حيث توجد المسؤولية، يجب ان يكون هناك سلطة، وإلا استحال عليها القيام بهذا الدور⁽⁴¹⁾.

ولا يغير من الأمر شيئاً، إذا قامت هذه السلطات أو ألزمتها القانون، باستشارة لجان أو هيئات معينة قبل توقيع الجزاء، طالما أن اللجان أو الهيئات المذكورة، لا تملك ولاية قضائية، وبالتالي، لا تملك توقيع الجزاء بنفسها⁽⁴²⁾.

ومما سبق نستنتج بأن نظام موظفي البلديات قد أخذ بهذا النظام التأديبي عندما منح سلطة التأديب للمسؤول المباشر ورئيس البلدية وذلك من خلال نص المادة (44) من نظام موظفي البلديات حيث نصت على انه: "أ- يجري إيقاع العقوبات التأديبية على الموظف وفقاً للصلاحيات التالية:

1. بقرار من الرئيس المباشر إذا كانت العقوبة التأديبية التنبيهية.
2. بقرار من مدير المديرية بناء على تنسيب الرئيس المباشر اذا كانت العقوبة لا تتجاوز الإنذار وبقرار من الرئيس بناء على تنسيب الرئيس المباشر في حال عدم وجود مدير مديرية.
3. بقرار من المدير أو من احد كبار موظفي البلدية يفوضه المجلس في حال عدم وجود مدير إذا كانت العقوبة لا تتجاوز الحسم من الراتب الأساسي الشهري.
4. بقرار من الرئيس إذا كانت العقوبة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة سنة.

41. بطيخ، رمضان محمد، سلطة التأديب، مرجع سابق، ص 121

42- العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 218.

ومن خلال النص أعلاه يتضح أن المشرع الأردني بنظام موظفي البلديات قد أخذ بالنظرية الرئاسية في التأديب وذلك بمنح المسؤول المباشر او مدير المديرية او المدير الإداري او رئيس البلدية سلطات فرض العقوبات على موظفي البلديات.

ولا بد من الإشارة الى ان المشرع الأردني قد اسند سلطة التأديب في نظام موظفي البلديات لعدد من المستويات الإدارية فيه، فقد تدرج في صلاحيات فرض الجزاءات وفقاً لخطورة المخالفة التأديبية المرتكبة من قبل الموظف، ويرى الباحث ان هذا يعد من ايجابيات التي يتحلى بها هذا النص، وذلك ان المشرع اخذ بمبدأ الفعالية ولم يتركه على إطلاقه بل قيد فرض الجزاءات بمستويات إدارية أعلى كلما كانت العقوبة اشد. بالإضافة لفرض نظام موظفي البلديات إجراءات تسبق بعض العقوبات والتي تستوجب تشكيل لجنة تحقيق قبل إيقاع العقوبة على الموظف المخالف وهي تنحصر في العقوبات التي تزيد عن عقوبة الإنذار.

الفرع الثاني: النظام شبه القضائي

ومن خلاله يَخُص المشرع سلطة توقيع بعض الجزاءات ويجعلها بيد هيئة أو مجلس، يغلب على تشكيله العنصر الإداري، وعلى ذلك تملك السلطات الرئاسية توقيع بعض الجزاءات، وشبه قضائي،

لأن مجالس التأديب التي يغلب على تشكيلها العنصر الإداري- كما سنرى فيما بعد- تملك ولاية قضائية، حيث توقيع الجزاء التأديبي على الموظف بنفسها⁽⁴³⁾.

وهو نظام رئاسي في جوهره، إلا أن المشرع، يخطو فيه خطوة نحو تحقيق بعض الضمانات للموظف، قبل توقيع الجزاء. فتوقيع الجزاء من السلطة الرئاسية، ومع ذلك يتعين قبل توقيعها، استشارة هيئة معينة، ففي بعض الصور تلزم السلطة الرئاسية باحترام رأي الهيئة، بحيث يكون رأيها إلزامياً وليس استشارياً، وان كان يجوز للسلطة الرئاسية عدم التقيد بهذا الرأي لصالح الموظف، وذلك بتخفيف الجزاء دون تشديده⁽⁴⁴⁾.

وبذلك يوقع الجزاء التأديبي في النظام شبه القضائي والمتمثل في مجالس التأديب من خلال اقتسام سلطة توقيعها ما بين السلطة الرئاسية ومجالس جماعية ذات تركيب إداري قانوني، بحيث تشارك تلك المجالس فعلياً في توقيع العقوبات التأديبية داخل الجهات الإدارية، بحيث لا يقف دورها عند حد اقتراح توقيع تلك الجزاءات⁽⁴⁵⁾.

ومما سبق نستنتج بأن نظام موظفي البلديات قد أخذ بالنظام التأديبي شبه القضائي وذلك بأن نص على تشكيل مجلس تأديبي لموظف البلدية المخالف لواجباته الوظيفية ومقتضياتها حيث نص في المادة (43/ب) منه على انه: "يشكل المجلس التأديبي للموظفين برئاسة الرئيس وعضوية اثنين يسميهما المجلس من بين أعضائه يختص بالنظر في المخالفات المسلكية التي يرتكبها الموظف"

43- العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص218.

44. العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق،" ص217-218. بطيخ، رمضان محمد، سلطة التأديب، ص125-126

45. خليفة، عبد العزيز، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 165.

وقد حدد النظام اختصاصات المجلس في إيقاع العقوبات التأديبية في الفقرة (ج) من المادة (44) من نظام موظفي البلديات حيث نصت على انه: "المجلس التأديبي إيقاع اي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة (43) من هذا النظام وذلك حسب تقديره للعقوبة المناسبة للمخالفة التي ارتكبها الموظف.

وخلاصة القول أن الأنظمة التأديبية بشكل عام لم تأخذ بنظام تأديبي محدد على وجه الخصوص، فقد تنوعت التشريعات التأديبية في هذه الأنظمة خصوصاً الأخذ بالنظام الرئاسي والنظام شبه القضائي، وأضافت بعض الأنظمة النظام القضائي في التأديب لمنح الأشخاص مزيداً من الضمانات التأديبية خصوصاً في مجال الجزاءات الشديدة المتمثلة بالإقصاء.

ومن خلال ما تم طرحه أعلاه يخلص الباحث إلى أن المشرع الأردني في نظام موظفي البلديات قد تبنى النظام الرئاسي والنظام شبه القضائي في تأديب موظفي البلديات، وبذلك قد راعى مبدأ الفعالية حين تبنيه النظام الرئاسي حين منح كل من المسؤول المباشر الجزاءات البسيطة نسبياً والعقوبات الشديدة منحها للرئيس البلدية بعد إجراء التحقيق في المخالفات التي تستوجب عقوبات اشد، ومنح المجلس البلدي صلاحية فرض العقوبات القاسية نسبياً بقرار من المجلس التأديبي.

ولكن من الملاحظات التي يبديها الباحث على ما جاء في نظام موظفي البلديات والتي يتوجب على المشرع تداركها ان فرض العقوبات التأديبية من خلال المجلس التأديبي بالطريقة التي يشكل بها المجلس تفتقد للحياد، إذ أن المجلس التأديبي يشكل بقرار من قبل المجلس البلدي، ويتكون المجلس التأديبي من رئيس البلدية وعضوين من أعضاء المجلس البلدي بعد ان يتم إحالة الموظف المخالف من قبل رئيس البلدية، وان القاعدة القانونية بهذا الخصوص توجب مراعاة مبدأ الحياد عند تشكيل المجلس التأديبي بأن لا يكون اي من أعضاء المجلس التأديبي قد شارك في اي إجراءات المسؤولية التأديبية

من شكوى أو تحقيق أو المشاركة في هذه الإجراءات، ولذلك يرى الباحث ان يتم تشكيل المجلس التأديبي من أشخاص لم يشاركوا في الإجراءات التأديبية لضمان مبدأ الحياد.

المطلب الثاني:

الإجراءات التأديبية لموظفي البلديات

ان أي مساءلة قانونية تخضع للعديد من الإجراءات من قبل سلطات يحددها القانون، والتي يبتغي فيها المشرع الوصول للحقيقة وفق ضوابط ومبادئ قانونية يتوجب على هذه السلطة التقيد بها وعدم إغفالها أو مخالفتها، وإلا شاب هذه المساءلة عيب في الإجراءات ويعرض قراراتها للإبطال أو الإلغاء.

ولذلك تضمنت التشريعات التأديبية المختلفة العديد من القواعد والإجراءات القانونية والتي يتوجب على سلطة التأديب احترامها في معرض نظرها للمخالفات التأديبية المختلفة، إلا أن التشريعات التأديبية لم تضع قواعد خاصة بالإجراءات بل نصت على بعض الإجراءات التي تضمن مساءلة عادلة لكل من اتهم بارتكاب مخالفة تأديبية، وأحالت في العديد من الأحيان للقواعد الإجرائية العامة الواردة في التشريعات الجنائية أو المدنية.

وتعني الإجراءات في القرار الإداري بشكل عام بأنها: "الخطوات أو المراحل التي يمر بها القرار الإداري منذ لحظة التفكير في إصدار القرار حتى إظهاره في الصورة النهائية" وهذه الإجراءات ليست

واحدة في كافة القرارات الإدارية، بل انها تختلف من قرار لآخر بحسب طبيعة هذا القرار، فإجراءات القرار التأديبي تختلف عن إجراءات قرار نقل الموظف العام أو قرار منح الرخصة... الخ⁽⁴⁶⁾.

ويقصد بالإجراءات التأديبية: "مجموعة القواعد القانونية المدونة كانت أم عرفية التي تلتزم السلطة التأديبية المختصة بإعمالها، وهي بصدد الاضطلاع بتحديد المسؤولية التأديبية للموظف العام محل التأديب باعتباره شاغلاً لمركز قانوني تنظيمي في مواجهتها مستمد من القواعد القانونية العامة المطبقة عليه"⁽⁴⁷⁾.

وعلى ذلك فان على سلطة تأديب موظف البلدية أكانت السلطة الرئاسية او المجلس التأديبي التقيد بالإجراءات التأديبية المنصوص عليها في القانون، أو المبادئ المستقرة في مجال التأديب، وذلك لغايات الوصول للحقيقة حول ما أسند للموظف من اتهامات، لمخالفته لواجباته ومقتضياتها.

وفي هذا المطلب سيبين الباحث جميع الإجراءات التأديبية منذ تحريك المسؤولية التأديبية ولغاية صدور القرار النهائي في موضوع اتهام الموظف وفقاً للخطة المرسومة في نظام موظفي البلديات، وما استقرت عليه الأنظمة التأديبية بشكل عام من إجراءات تكفل عدالة مساءلة موظفي البلديات.

الفرع الأول: تحريك المسؤولية التأديبية لموظف البلدية.

ان المساءلة القانونية بشكل عام لا تتحرك إلا من جهة يحددها القانون؛ ففي القانون الجنائي تتحرك الدعوى الجنائية من قبل الادعاء العام، والدعوى المدنية تتحرك من كل ذي مصلحة وقع عليه

46 . قبيلات، حمدي (2018). الوجيز في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، ص355.
47 . ارجمند، عبد الله محمد محمود. (1998). فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة، أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة طنطا، جمهورية مصر العربية، ص 56.

ضرر معين، أما المسؤولية التأديبية تُحرك فيها الدعوى التأديبية من قبل السلطة الرئاسية أو الجهة التي يمنحها القانون تحريك هذه المسؤولية.

لم يحدد نظام موظفي البلديات صلاحية من يملك تحريك المسؤولية التأديبية لموظفي البلدية بشكل مباشر، ولكن يمكن استنتاج هذه الصلاحية من خلال نصت المادة (44) من النظام إذ حدد النظام ابتداءً صلاحية إيقاع العقوبات التأديبية بالإضافة لبيان الإجراءات التي تسبقها والتي تم الطرق إليها آنفاً.

ولذلك يمكن حصر هذا الاختصاص بكل مما يلي:

أ- ان عقوبة التنبيه يملك فرضها الرئيس المباشر وهو المخول بتحريك هذه المسؤولية.

ب- ان كانت العقوبة لا تتجاوز الإنذار فان المسؤول المباشر هو المختص بتحريكها ويملك فرض الجزاء على الموظف مدير المديرية أو الرئيس في حال عدم وجود مدير.

ج- واذا كانت العقوبة لا تتجاوز الحسم من الراتب الأساسي الشهري أو حجب الزيادة السنوية أو الاستغناء عن الخدمة أو العزل فان صاحب الاختصاص في تحريك هذه المسؤولية هو المجلس البلدي، وفقاً لنص المادة (44/ب) من نظام موظفي البلديات حيث نصت على انه: "لا توقع عقوبة الحسم من الراتب الأساسي أو حجب الزيادة السنوية أو الاستغناء عن الخدمة أو العزل الا بعد اجراء التحقيق اللازم من لجنة يشكلها المجلس".

وبذلك يتضح بأن المشرع الأردني في نظام موظفي البلديات قد قسم مسؤولية تحريك المسؤولية التأديبية على جهات متعددة في البلدية تتناسب مع حجم المخالفة التأديبية وطبيعة العقوبة التأديبية وجسامة أي منهما.

الفرع الثاني: التحقيق في المخالفة التأديبية

يعني التحقيق في المجال التأديبي بأنه: "مجموع الإجراءات التي تتخذ وفقاً للأصول القانونية من جهة مختصة، بعد ورود المعلومات إليها بارتكاب مخالفة معينة عن شخص معين بقصد إثبات أو نفي حقيقة المخالفة التي تخل بالنظام الوظيفي السائد في الجهة الإدارية، إما بغلق المخالفة وفقاً لقواعد الإثبات المقررة قانوناً والعمل على فرض إحدى العقوبات المقررة قانوناً"⁽⁴⁸⁾.

وعرفت المحكمة الإدارية العليا الأردنية التحقيق بأنه: "ان عبارة التحقيق تعني التحقيق من وقوع الفعل وان الفعل يشكل مخالفة تستوجب العقوبة"⁽⁴⁹⁾. أما المحكمة الإدارية العليا المصرية فقد عرفت التحقيق بصفة عامة بقولها: "الفحص والبحث والتقصي الموضوعي المحايد والنزيه لاستجلاء الحقيقة فيما يتعلق بصحة وقائع محددة ونسبتها لأشخاص محددتين، وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة..."⁽⁵⁰⁾.

وقبل الشروع في البحث بموضوع التحقيق في المخالفة التأديبية المرتكبة من قبل موظف البلدية، لا بد من الإشارة أولاً إلى أن بعض المخالفات المرتكبة قد لا تستدعي القيام بالتحقيق وإجراءاته المطولة، ومثال على ذلك الجزاءات التي تفرض على الموظف البلدي كالتنبيه والإنذار

48 . القبيلات، حمدي (2010). القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ص343.

49 . حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم (2016/333)، برنامج قسطاس الالكتروني.

50 . حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (3285) لسنة 32 ق. ع، جلسة 1989/5/13، المكتب الفني سنة 34، القاعدة رقم (139)، ص 973.

كون المخالفة المرتكبة لا تستدعي اتخاذ إجراءات تأديبية مثل التحقيق وغيرها من الإجراءات. حيث حصر نظام موظفي البلديات التحقيق في مجال العقوبات التي تبدأ بالحسم من الراتب وصولاً لعزل الموظف، واستثنى من التحقيق عقوبات التنبيه والإنذار.

الفرع الثالث: الإيقاف عن العمل

قد تستدعي إجراءات التحقيق ان يتم كف يد الموظف عن عمله مؤقتاً لغايات سير إجراءات التحقيق دون أية تدخلات او محاولات التهرب من المسؤولية، او طمس بعض الأدلة التي قد تدينه، ولذلك فان اغلب التشريعات الوظيفية قد نصت على إيقاف الموظف عن العمل عند ارتكابه مخالفة تأديبية.

وقد نص نظام موظفي البلديات على هذا الإجراء للعديد من الحالات ومنها التحقيق، حيث بينت المادة (45/أ) من نظام موظفي البلديات حالات إيقاف موظف البلدية عن العمل، حيث نصت على انه: "يوقف الموظف عن العمل بقرار من المجلس إذا تمت إحالته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة".

وبذلك فان إيقاف موظف البلدية عن العمل بخصوص الإجراءات التأديبية يتم فقط إذا تم إحالته للمجلس التأديبي فقط، وفي الحالات الأخرى لإيقاف الموظف عن العمل لا تتعلق بالإجراءات التأديبية بل هي إجراء إداري لحين البت في الدعوى المنظورة لدى القضاء واكتساب الدعوى الدرجة القطعية.

وفي هذه الحالة فإن الموظف يتقاضى خلال مدة توقيفه عن العمل ما نسبته (50%) من مجموع راتبه الأساسي وعلاواته عن الستة أشهر الأولى من تاريخ إيقافه وإذا زادت مدة الإيقاف على ذلك فيتقاضى ما نسبته (25%) من مجموع راتبه الأساسي وعلاواته ولا يجوز قبول استقالة الموظف أو

إحالته على الاستيداع قبل صدور القرار النهائي أو القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة عليه.

أما إذا كان الموظف موقوفاً على ذمة قضية غير متصلة بعمله ، فإنه يوقف عن العمل بقرار من المجلس البلدي ، على أن يعاد إلى عمله إذا تم إخلاء سبيله ، ولا يستحق هذا الموظف.

أياً من رواتبه عن مدة توقيفه حتى وإن صدر القرار النهائي بتبرئته أو منعت محاكمته عما أسند إليه أو شملت القضية بالعمو العام.

ويرى الباحث أن عدم منح المجلس البلدي أو لجنة التحقيق صلاحيات إيقاف الموظف عن العمل خارج الحالات المنصوص عليها في المادة (45) من نظام موظفي البلديات قد يؤدي في بعض الأحيان إلى طمس المخالفة المرتكبة من الموظف أو التأثير على الشهود، ولذلك يوصي الباحث بمنح المجلس البلدي عند تشكيل لجان التحقيق صلاحية إيقاف الموظف المخالف عن العمل لغايات التحقيق فقط وفقاً لاعتبارات يقررها المجلس البلدي.

الفرع الرابع: صدور القرار التأديبي

وكما مر معنا آنفاً فإن المسؤولية التأديبية تمر بالعديد من الإجراءات التي تحكمها أما التشريعات أو المبادئ العامة التي أقرها القانون أو ما استقرت عليها أحكام القضاء الإداري، ولكن في نهاية هذه الإجراءات لا بد من ان إجراءات المسؤولية التأديبية أن تنتهي، ولا يمكن أن تبقى مشرعة في وجه موظف البلدية، وذلك بصدور قرار من قبل سلطة التأديب سواء كانت من قبل المسؤول المباشر أو رئيس البلدية أو المجلس التأديبي تضع بموجبه حداً لهذه المساءلة. وهنا يثور التساؤل

ماهية هذه الحالات التي تنتهي فيها المسؤولية التأديبية، وطبيعة القرار الذي يصدر عن السلطة التأديبية خصوصاً إذا صدر قرار بفرض جزاء تأديبي بحق الموظف،

ومن حالات انتهاء المساءلة التأديبية الوفاة وسبق الفصل في موضوع الدعوى التأديبية وانقضاء المدة، انقضاء الدعوى التأديبية لفقد المركز القانوني.

وبخصوص موضوع الدراسة والمتعلق بالدعوى التأديبية فإن سلطة التأديب تُصدر بعد أن تُكون عقيدتها بعد ثبوت ارتكاب الموظف مخالفة تأديبية، وذلك من خلال وسائل الإثبات من بينات وشهود والاستعانة بالخبراء، ولم يتمكن الموظف من دفع الاتهام عنه بالرغم من إتاحة الفرصة له للدفاع عن نفسه. ولذلك تصدر السلطة التأديبية قرارها بإدانة المتهم بارتكاب المخالفة التأديبية والحكم عليه بجزاء تأديبي من ضمن الجزاءات المحددة في التشريع والتي تتناسب مع حجم المخالفة التأديبية وآثارها.

الخاتمة:

سلطة هذه الدراسة الضوء على العقوبات التأديبية التي تفرض على موظفي البلديات، الذي يرتكب اي إخلال بواجبات وظيفته او مقتضياتها، حيث عالجت هذه الدراسة المفاهيم القانونية المتعلقة بالدراسة من عقوبات تأديبية ومخالفات تأديبية وسلطات تأديب، وبينت أيضاً طبيعة النظام التأديبي الذي تبناه المشرع الأردني في نظام موظفي البلديات رقم (108) لسنة 2007، بالإضافة لبيان الإجراءات التأديبية التي يتوجب على سلطة التأديب اتخاذها قبل فرض العقوبة التأديبية على موظف البلدية المخالف.

وقد توصلت الدراسة للعديد من النتائج والتوصيات، وأهمها فيما يلي:

أولاً : النتائج.

- 1- بينت الدراسة ان طبيعة المخالفة التأديبية بشكل عام لا يمكن حصرها وإنما يتم وضع واجبات عامة يتوجب على الموظف الالتزام بها وما تقتضيه هذه الواجبات مما يشكل صعوبة في تحديد عقوبة لكل مخالفة كما هو في القانون الجنائي. وهذا يمنح سلطة التأديب المرنة الكافية لملائمة العقوبة التأديبية مع حجم المخالفة التأديبية.
- 2- ان المشرع الأردني في نظام موظفي البلديات لم يحدد الواجبات المتعلقة بموظفي البلديات بل احوال هذه الواجبات لنظام الخدمة المدنية ونظام إدارة الموارد البشرية في القطاع العام.
- 3- بينت الدراسة ان المشرع الأردني قد اخذ بمبدأ (لا عقوبة إلا بنص) حيث حدد العقوبات التأديبية التي تفرض على موظف البلدية المخالف، وتبنى أيضا مبدأ تدرج العقوبة التأديبية، ولذا نص عليها بشكل تراتبي من العقوبات البسطة للعقوبات بالغة القسوة والمتمثلة بالعزل.
- 4- ان الغاية من العقوبة التأديبية بشكل أساسي غايتها هي الحفاظ على المرفق العام بأداء مهامه بانتظام واطراد، ويتبعها غاية الردع الخاص والردع العام.
- 5- تبنى المشرع الأردني في نظام موظفي البلديات نظام التأديب الرئاسي ونظام التأديب شبه القضائي، وبذلك زواج ما بين مبدأ الفعالية ومبدأ الضمان.
- 6- نص نظام موظفي البلديات على بعض الإجراءات التي يتوجب على سلطة التأديب إعمالها عند تحريك المسؤولية التأديبية بحق أي موظف اسند إليه مخالفة تأديبية.
- 7- لتقويم سلوك الموظف وردعه وإصلاحه ، لا بد من عقوبة تأديبية للموظف المخالف للأنظمة .
- 8- العقوبة التأديبية أداة من أدوات الحد من المخالفات مستقبلاً.

9- لا بد من تلاؤم العقوبة مع حجم المخالفة.

10- من اجل حسن سير المرفق وديمومة العمل ، وجدت العقوبة تبعاً للمخالفة.

ثانيا : التوصيات

1- يوصي الباحث المشرع الأردني على تضمين نظام موظفي البلديات أهم الواجبات الأساسية لموظفي البلديات دون الإحالة للأنظمة الوظيفية الأخرى.

2- يوصي الباحث المشرع الأردني ان يتم تشكيل المجلس التأديبي بأعضاء يتمتعون بالحياد، ولم يشاركوا في المساءلة التأديبية المثارة.

3- يوصي الباحث المشرع الأردني ان ينص في نظام موظفي البلديات على شرط الكتابة بجميع إجراءات التأديبية.

4- يوصي الباحث المشرع الأردني ان يضمن نظام موظفي البلديات المبادئ المستقرة في القضاء والفقهاء الادراي في نصوصه أهمها مبدأ الحياد، ومبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة، ومبدأ حق الدفاع ومقتضياته.

5. لا بد من تعريف الموظف بالقوانين والأنظمة التي يخضع لها خلال عمله حتى يعرف ما له وما عليه.

6. لا بد من أن تكون العقوبات هدفها الإصلاح والتقويم وليس الغرض منها الأضرار بالموظف العام كونه جزء من هذا المجتمع.

7. لا بد من توجيه الإدارة إلى أن تكون قراراتها بالعقوبة خاضعة لأحكام القانون ولا مجال للعقوبات التأديبية المقنعة كونها غير قانونية ولا تؤدي إلى الإصلاح.

المصادر والمراجع

الكتب:-

- أحمد محمود الحياصات ، العقوبات التأديبية الواقعة على الموظف العام وأثر الغلو فيها على القرار التأديبي (دراسة مقارنة) ، دار جامعة نايف للنشر ، الرياض 2015.
- حسني، محمود نجيب. (1977). شرح قانون العقوبات، القسم العام، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- خليفة، عبد العزيز (2009) المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية.
- القاضي، نصر الدين مصباح. (2002). النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة: دراسة مقارنة في القانون الليبي والمصري والشريعة الإسلامية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة
- قبيلات، حمدي (2010). القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان.
- قبيلات، حمدي (2018). الوجيز في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان
- الشخيلي، عبد القادر (1983). النظام القانوني للجزاء التأديبي، الطبعة الأولى، دار الفكر، عمان.
- العجارمة، نوفان (2007). سلطة تأديب الموظف العام: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان
- فراج، أماني زين (2013) النظام القانوني في تأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والاوروبية، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة.
- كنعان، نواف (2008). النظام التأديبي في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الاثراء للنشر والتوزيع، عمان
- محمد جودت الملط ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، جامعة القاهرة 1967.

- منصور، محمد حسين (2010). المدخل إلى القانون: القاعدة القانونية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت
- ياقوت، محمد ماجد. (2012). شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الإسكندرية.

الرسائل الجامعية:-

- ارجمند، عبد الله محمد محمود. (1998). فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة طنطا، جمهورية مصر العربية.
- أكرم محمود الجمعات ، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية ، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الأوسط ، عمان ، الأردن 2010.
- بركاني، شوقي. (2018). الخطأ التأديبي في قانون الوظيفة العامة الجزائري، (أطروحة دكتوراه غير منشورة)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1- الحاج لخضر، باتنة، الجزائر.
- جواهر الجبور ، السلطة التقديرية للقاضي في إصدار العقوبة بين حديها الأدنى والأعلى، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط ، عمان ، الأردن 2013.
- عمار الحسيني ، وظائف العقوبة (دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي) ، رسالة دكتوراه ، جامعة النهدين، بغداد، العراق 2005.
- القرعان، لؤي عيسى. (2019). قواعد المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني: دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق،

الأردن. منصور ابراهيم العتوم ، المسؤولية التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا) رسالة دكتوراه ، جامعة دمشق ، سوريا 1984.

الأبحاث المنشورة:-

- ابراهيم، اسماعيل احفيظة (2015) أحكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد السادس، جامعة الزاوية، ليبيا
- بطيخ، رمضان محمد. سلطة التأديب، ورقة عمل مقدمة في ندوة "الإجراءات القانونية والإدارية لانضباط وتأديب الموظفين"، المنعقدة في عمان- المملكة الأردنية الهاشمية، خلال الفترة 14-16 ابريل 2007،
- ربيع، عبد العزيز سعد (2017). المسؤولية التأديبية لأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي: دراسة تحليلية وفقاً لأحدث أحكام مجلس الدولة المصري، مجلة مصر المعاصرة
- عبدالله متعب بن ربيع ، العقوبات التأديبية للقيادات الإدارية، بحث منشور في المجلة العربية للدراسات الأمنية ، الرياض 2017.
- بوادي مصطفى ، تطبيقات العقوبة المقنعة في المجال التأديبي الفرنسي والجزائري والكويتي ، بحث منشور في مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية ، معهد الحقوق، الجزائر ، 2014.
- محمد، أحمد سليمان راضي (2015). المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس المحلية، مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد (32).

التشريعات : -

- نظام موظفي البلديات الأردني وتعديلاته رقم 108 لسنة 2007.
- نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 2020 وتعديلاته.
- نظام إدارة الموارد البشرية في القطاع العام رقم (33) لسنة 2024.

الأحكام القضائية :-

- الحكم رقم (327 لسنة 2017) صادر عن المحكمة الإدارية العليا الأردنية بتاريخ 2017/12/27.
- الحكم رقم (202 لسنة 2018) صادر عن المحكمة الإدارية العليا الأردنية بتاريخ 2018/06/05.
- قرار المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2017/327 تاريخ 2017/12/27.
- قرار المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2018/202 تاريخ 2018/06/05.
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1985/115.
- حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم (2016/333).