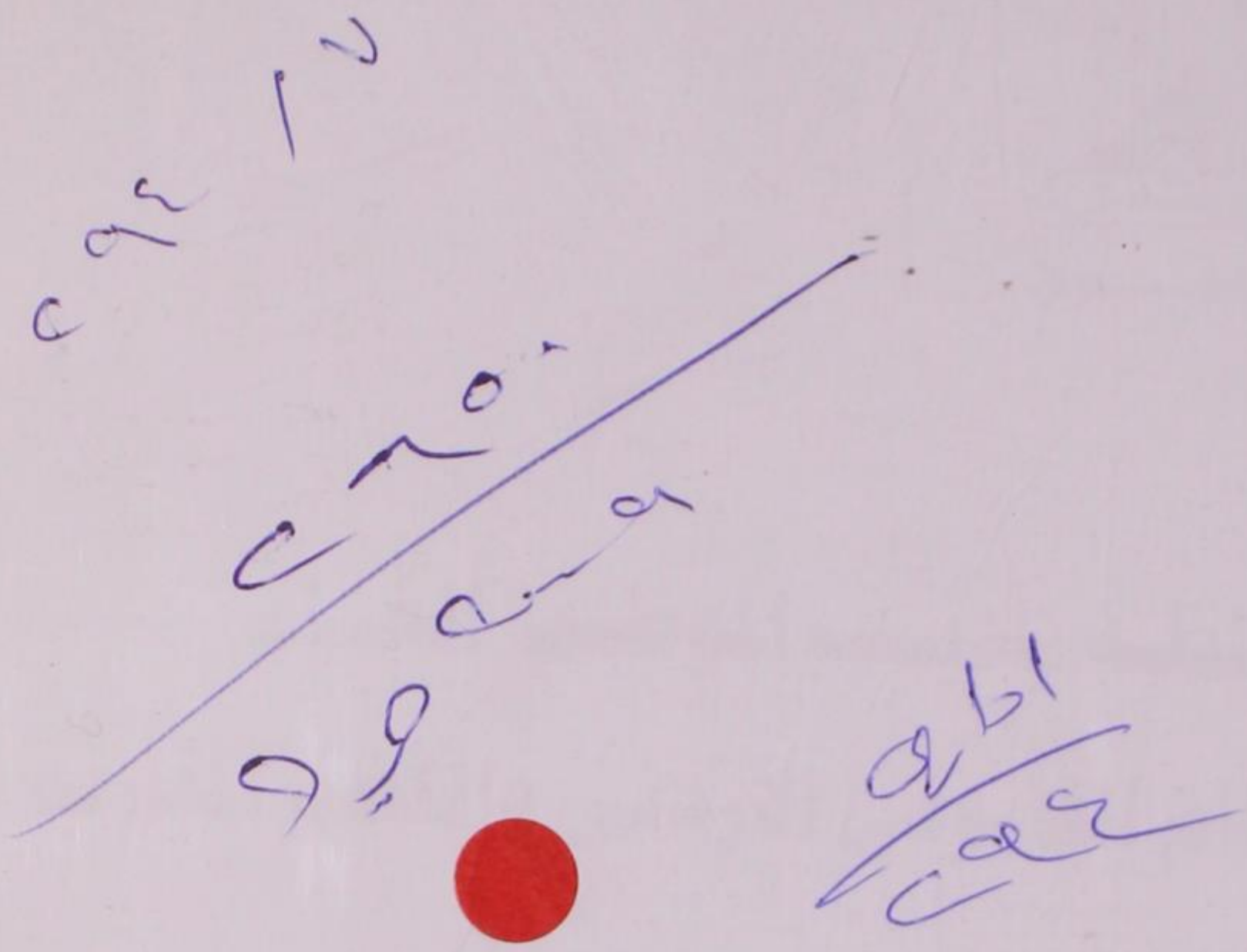

كلية الحقوق

سلطة تأديب الموظف العام
فى النظام القانونى الأردنى والنظم المقارنه

رسالة لنيل درجة الدكتوراه فى الحقوق

من الطالب

نوفان منصور عقيل العقيل

لجنة المناقشة والحكم

الأستاذ الدكتور / رمضان محمد بطيخ مشرفا ورئيسا

أستاذ ورئيس قسم القانون العام كلية الحقوق ـ جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور / محمد عبد العال السنارى عضوا

أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق ـ جامعة حلوان

الأستاذ الدكتور / محمد سعيد أمين عضوا

أستاذ القانون العام المساعد كلية الحقوق ـ جامعة عين شمس

٢٠٠٥

٧/٤٩٤

كليـــه الحقـــوق

سلطـة تأديـب الموظـف العـام
فى النظام القانونى الأردنى والنظم المقارنة

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه فى الحقوق

من الطالب

نوفان منصور عقيل العقيل

لجنة المناقشة والحكم :

الأستاذ الدكتور/ رمضـان محمـد بطيـخ مشرفاً ورئيساً

أستاذ ورئيس قسم القانون العام كلية الحقوق - جامعة عين شمس

الاستاذ الدكتور/ محمد عبد العال السناري عضـــوا

أستـاذ القانـون العـام ووكيـل كليـة الحقـوق - جامعـة حلـوان

الاستاذ الدكتور/ محمد سعيد حسين أمين عضـــوا

أستاذ القانون العام المساعد كلية الحقوق - جامعة عين شمس

٢٠٠٥

T07-01145

بسم الله الرحمن الرحيم

[قُلْ مَن رَّبُّ السَّمَاوَاتِ وَالأَرْضِ قُلِ اللّهُ قُلْ أَفَاتَّخَذْتُم مِّن دُونِهِ أَوْلِيَاء لاَ يَمْلِكُونَ لاَنفُسِهِمْ نَفْعاً وَلاَ ضَرّاً قُلْ هَلْ يَسْتَوِي الأَعْمَى وَالْبَصِيرُ أَمْ هَلْ تَسْتَوِي الظُّلُمَاتُ وَالنُّورُ أَمْ جَعَلُواْ لِلّهِ شُرَكَاء خَلَقُواْ كَخَلْقِهِ فَتَشَابَهَ الْخَلْقُ عَلَيْهِمْ قُلِ اللّهُ خَالِقُ كُلِّ شَيْءٍ وَهُوَ الْوَاحِدُ الْقَهَّارُ {16} أَنزَلَ مِنَ السَّمَاء مَاء فَسَالَتْ أَوْدِيَةٌ بِقَدَرِهَا فَاحْتَمَلَ السَّيْلُ زَبَداً رَّابِياً وَمِمَّا يُوقِدُونَ عَلَيْهِ فِي النَّارِ ابْتِغَاء حِلْيَةٍ أَوْ مَتَاعٍ زَبَدٌ مِّثْلُهُ كَذَلِكَ يَضْرِبُ اللّهُ الْحَقَّ وَالْبَاطِلَ فَأَمَّا الزَّبَدُ فَيَذْهَبُ جُفَاء وَأَمَّا مَا يَنفَعُ النَّاسَ فَيَمْكُثُ فِي الأَرْضِ كَذَلِكَ يَضْرِبُ اللّهُ الأَمْثَالَ {17}..]

صدق الله العظيم

سورة الرعد

الإهـــــداء

إلى أصل وجودي في هذه الحياة ،
والديّ يحفظهما الله ويكلأهما برعايته ....

إلى شريكة وجودي ،
خطيبتي الغالية الدكتورة غادة ....

إلى رفقاء وجودي،
شقيقيّ ،الرائد نايف والأستاذ نواف .

أهدي إليهم جميعا هذا العمل المتواضع وفاءً وعرفاناً بفضلهم .

الباحث

شكـــر وتقديـــر

لقـــد أكرمنـــي الله عـــز وجـــل بأن أشرف على رسالتي أحد أعلام القـــانون فـــي مصر والعالم العربي، سعادة الأستاذ الدكتور رمضان محمد بطيخ أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق بجامعة عين شمس ، والـــذي مـــا فتىء علي من جود علمه وتوجيهاته ومساندته وسعت صدره وكـــريم خلقـــه ، لقد كان نعم الأخ الأكبر ونعم المعلم، وكان لسيادته الدور الأكـــبر فـــي أتمـــام هـــذه الدراسة، فأتقدم لسيادته بخالص الشكر وعظيم الأمتنان، على تفضله بقبول الأشراف على هذا البحث رغم أعبائه الكثيرة، فجزاه الله عني وعن طلبة العلم كل خير .

واتقـــدم بجـــزيل الشـــكر ووافـــر العرفان لأساتذتي الأفاضل : الأستاذ الدكتور محمد عبد العال السناري أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق بجامعـــة حلـــوان والأستاذ الدكتور محمد سعيد حسين أمين أستاذ القانون العـــام المســـاعد بكلية الحقوق بجامعة عين شمس ، على تفضلهما بقبول الاشـــتراك فـــي مناقشـــة هـــذا البحث ، والذي يشرفني أن اجلس إليهما ، واستمع إلى نصحهما وتوجيهاتهما ، الأمر الذي من شأنه إثراء هذا البحث.

والشـــكر موصـــول إلـــى أســـرتي الكبيرة العزيزة هيئة تنظيم قطاع الاتصـــالات ، ممـــثلة برئـــيس مجلس مفوضيها ورئيسها التنفيذي معالي المهندســـة مـــنى نجـــم والتـــي وقفت إلى جانبي وآزرتني بدعمها المادي والمعنوي والذي مكنني ، بفضل الله ، من إخراج هذا العمل الى حيز النور. فلها خالص الشكر وعظيم الأمتنان .

الباحث

المقدمـــة

١- موضوع البحث :

لقـــد تغـــيرت وظيفة الدولة، في وقتنا الحاضر، حيث أصبحت دولة رفـــاه تـــتدخل في كافة شئون الحياة الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، ولم تعد هذه الدولة، تمت بصلة إلى أختها القديمة، الدولة الحارسة، والتي كانـــت تقتصر وظيفتها على تنظيم وإدارة المرافق الرئيسية بالدولة، كالأمن والدفاع والقضاء.

ومن المعلوم أن الدولة – كشخصية إعتبارية – لا تمارس أعمالها بنفســـها، بـــل تـــنهض بهذه الأعمال من خلال أشخاص تعينهم لهذه الغاية يعـــرفون بالموظفيـــن العموميـــن، والعلاقـــة بين الدولة وموظفيها علاقة قانونـــية تحكمها قوانين الوظيفة العامة، كقانون العاملين المدنيين بالدولة ونظام الخدمة المدنية.

وبموجب هذه العلاقة القانونية، فإن لهؤلاء الموظفين حقوقاً يتعين علـــى الإدارة الوفـــاء بهـــا، وتقـــابل هذه الحقوق مجموعة من الالتزامات يتوجـــب علـــى هـــؤلاء الموظفيـــن الإلتزام بتنفيذها، من أجل ضمان سير المـــرافق العامـــة بانـــتظام واضـــطراد، وفـــي حال تقصير موظفي الدولة بواجـــباتهم، فمـــن حق الإدارة، بل من واجبها، أن تعاقبهم بواسطة السلطة التأديبية المختصة، وفقاً للإجراءات والضوابط المحددة قانوناً.

وتعتـــبر الســـلطة التأديبـــية – موضوع هذا البحث – سنام النظام التأديبـــي، حيث أولى لها مشرعي الدول أهمية كبيرة عند سنهم للتشريعات المـــنظمة للوظـــيفة العامـــة بالدولة، ونظراً لإختلاف الفلسفات الاجتماعية والاقتصـــادية والسياســـية بالدول، فقد تباينت التشريعات الوظيفية في تلك

الفهرس

الموضوع	الصفحة
مقدمـــــة	٩
موضوع البحث	٩
أهمية البحث	١٠
نطاق البحث	١١
منهج البحث	١٢
خطة البحث	١٢
الفصل التمهيدى	
أساسيات حول الموظف العام والسلطة التأديبية	
المبحث الأول : مفهوم الموظف العام	١٧
المطلب الأول : المفهوم القانوني للموظف العام	١٨
الفرع الأول: مفهوم الموظف العام في التشريع الفرنسي	١٩
الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في التشريع المصري ...	٢٠
الفرع الثالث: مفهوم الموظف العام في التشريع الأردني	٢١
المطلب الثاني : المفهوم القضائي للموظف العام	٢٦
الفرع الأول: مفهوم الموظف العام في القضاء الإداري الفرنسي	٢٧
الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في القضاء الإداري المصري	٢٨
الفرع الثالث: مفهوم الموظف العام في القضاء الإداري الأردني	٣٠
المطلب الثالث : المفهوم الفقهي للموظف العام	٣١
الفرع الأول: تعريف الموظف العام في الفقه الإداري الفرنسي .	٣٢
فرع الثاني: تعريف الموظف العام في الفقه الإداري المصري .	٣٤
الفرع الثالث: تعريف الموظف العام في الفقه الإداري الأردني .	٣٧

المبحث الثاني : مدلول السلطة التأديبية ووظائفها المختلفة .. ٤١
المطلب الأول : التعريف بالسلطة التأديبية وبيان الأساس القانوني لها ٤١
الفرع الأول: التعريف بالسلطة التأديبية ٤١
الفرع الثاني: الأساس القانوني للسلطة التأديبية ٤٢
أولاً: النظريات التعاقدية ٤٣
ثانياً: النظريات التنظيمية أو اللائحية ٤٨
المطلب الثاني : وظائف السلطة التأديبية ٥٩
الفرع الأول: دور السلطة التأديبية في تحديد الجريمة التأديبية. ٦٠
أولاً: تعريف الجريمة التأديبية ٦١
ثانياً: أركان الجريمة التأديبية ٦٦
ثالثاً: فكرة تقنين الجرائم التأديبية ٧٠
الفرع الثاني: تحديد العقوبة التأديبية ٧٦
أولاً: التعريف بالعقوبة التأديبية ٧٧
ثانياً: أهداف العقوبة التأديبية ٨٠
ثالثاً: قائمة العقوبات التأديبية ٨١

الباب الأول

النظام القانونى للسلطة التأديبية

الفصل الأول

النظم المختلفة لسلطة التأديب

المبحث الأول : النظام الإداري لسلطة التأديب ٩١
المطلب الأول : طبيعة النظام الإداري لسلطة التأديب ٩١

المطلب الثاني : الضمانات المقررة في النظام الإداري لسلطة التأديب ٩٣
الفرع الأول: الضمانات الإدارية ٩٤
الفرع الثاني: الضمانات القضائية ٩٦
المطلـــب الثالـــث : سلطة التأديب في النظام القانوني الانجليزي
كتطبيق للنظام الإداري لسلطة التأديب ٩٦
الفـــرع الأول: أساس وطبيعة سلطة التأديب في النظام القانوني
الانجليزي ٩٧
الفرع الثاني: السلطات التأديبية في النظام القانوني الانجليزي. ١٠٠
المطلب الرابع : تقدير النظام الإداري لسلطة التأديب ١٠٣
الفرع الأول: مؤيدو النظام الإداري لسلطة التأديب ١٠٣
الفرع الثاني: معارضو النظام الإدارلاي لسلطة التأديب ١٠٦
المبحث الثاني : النظام شبه القضائي لسلطة التأديب ١٠٧
المطلب الأول : طبيعة النظام شبه القضائي لسلطة التأديب .. ١٠٧
المطلـــب الثانـــي : الضمانات المقررة في النظام شبه القضائي ١٠٩
لسلطة التأديب .....
الفرع الأول: حق الدفـــاع ١٠٩
الفرع الثاني: حق الـــــرد ١١٠
المطلب الثالث : ســـلطة التأديب في النظـــام القانوني المغربي
كتطبيق للنظام شبه القضائي لسلطة التأديب ... ١١١
الفـــرع الأول: أساس وطبيعة سلطة التأديب في النظام القانوني
المغربي ١١٢
الفرع الثاني: سلطة التأديب في النظام القانوني المغربي ١١٣
المطلب الرابع : تقدير النظام شبه القضائي لسلطة التأديب .. ١١٧

الفرع الأول: مزايا النظام شبه القضائي لسلطة التأديب ١١٧
الفرع الثاني: عيوب النظام شبه القضائي لسلطة التأديب ١١٨
المبحث الثالث : النظام القضائي لسلطة التأديب ١٢٠
المطلب الأول : طبيعة النظام القضائي لسلطة التأديب ١٢٠
المطلب الثاني : الضمانات المقررة في النظام القضائي لسلطة التأديب ١٢٢
الفرع الأول: المواجهـــة ١٢٢
الفرع الثاني: الحيـــدة ١٢٣
المطلـب الثالـث : سلطة التأديب في النظام القانوني الألماني
كتطبيق للنظام القضائي لسلطة التأديب ١٢٤
الفرع الأول: السلطات التأديبية في النظام القانوني الألماني .. ١٢٥
الفرع الثاني: تقدير نظام التأديب في النظام القانوني الألماني . ١٣٣
أولاً: المـــزايا ١٣٤
ثانياً: العيـــوب ١٣٤
المطلب الرابع : تقدير النظام القضائي لسلطة التأديب ١٣٦
أولاً : مزايا النظام القضائي لسلطة التأديب ١٣٧
ثانياً : مآخذ النظام القضائي ١٣٨
المبحث الرابع : تقديرنا للنظم المختلفة لسلطة التأديب ١٤٠
المطلب الأول : المعايير المميزة للنظم المختلفة لسلطة التأديب ١٤٠
المطلب الثاني : المفاضلة بين النظم المختلفة لسلطة التأديب. ١٤٣

الفصل الثاني

المبادئ التي تحكم سلطة التأديب

المبحث الأول : مبدأ الشرعية ١٤٩
المطلب الأول : ماهية مبدأ الشرعية ١٤٩

المطلب الثاني : النتائج المترتبة على الأخذ بمبدأ الشرعية ..
الفرع الأول: مبدأ التـــــدرج ١٥٦
الفرع الثاني: مبدأ المساواة ١٦١
الفرع الثالث: مبدأ حظر القياس (التفسير الضيق للعقوبات) .. ١٦٦
الفرع الرابع: مبدأ عدم رجعية الجزاء ١٧٣
المبحث الثاني : مبدأ الملاءمة ١٨٤
المطلب الأول : القضاء الإداري ومبدأ الملاءمة ١٨٥
المطلب الثاني : موقف الفقه من مبدأ الملاءمة ١٩٧
المبحث الثالث : مبدأ وحدة الجزاء ٢١٠
المطلب الأول : مضمون مبدأ وحدة الجزاء ٢١٠
المطلب الثاني : شروط إعمال مبدأ وحدة الجزاء ٢١٤

الباب الثانى

سلطة التأديب في بعض النظم المقارنة

الفصل الأول

السلطة التأديبية والضمانات الواجب مراعاتها في النظام القانوني الفرنسي

المبحث الأول : السلطات التأديبية في النظام القانوني الفرنسي. ٢٣٣
المطلب الأول : السلطات التأديبية في القانون العام للتوظيف.. ٢٣٥
الفرع الأول: السلطات التأديبية في ظل الأمر رقم ٢٤٤ .... ٢٣٥
الفرع الثاني: السلطات التأديبية في ظل القانون رقم ٦٣٤ ... ٢٤٨
المطلب الثاني : السلطة التأديبية في بعض القوانين الخاصة . ٢٥١
الفرع الأول: السلطات التأديبية في قانون الإدارة المحلية ... ٢٥٢

الفرع الثاني: السلطات التأديبية في نظام القضاء ٢٥٥
الفرع الثالث: السلطات التأديبية في النظام القانوني لهيئات التدريس. ٢٥٧
المبحث الثاني : الضمانات التأديبية في النظام القانوني الفرنسي ... ٢٦٧
المطلب الأول : الضمانات السابقة على توقيع الجزاء ٢٦٨
المطلب الثاني : الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء..... ٢٧٣
المطلب الثالث : الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء ٢٧٦
المبحث الثالث : تقدير نظام التأديب في النظام القانوني الفرنسي.. ٢٨٥

الفصل الثانى

السلطة التأديبية والضمانات الواجب مراعاتها في النظام القانوني المصري

المبحث الأول : السلطات التأديبية في النظام القانوني المصري ٢٩١
المطلب الأول : السلطات الرئاسية في التأديب ٢٩٤
أولاً : الرؤساء المباشرون ٢٩٧
ثانياً : شاغلو الوظائف العليا ٢٩٨
ثالثاً : السلطة المختصة ٣٠٠
رابعا : رئيس مجلس الإدارة ٣٠٨
خامساً : سلطة التأديب في حالات الندب والإعارة والتكليف .. ٣٠٨
ملاحظات على قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم [٤٧] لسنة ١٩٧٨ بشأن السلطة التأديبية ٣١١
المطلب الثاني : السلطات القضائية في التأديب (المحاكم التأديبية).. ٣١٣
الفرع الأول: تشكيل المحاكم التأديبية ٣١٣
الفرع الثاني: اختصاص المحاكم التأديبية ٣٢٣
أولاً: العاملون الخاضعون لاختصاص المحاكم التأديبية ٣٢٣

ثانياً: طبيعة اختصاص المحاكم التأديبية ٣٢٨
المطلب الثالث : السلطات شبه القضائية في التأديب ٣٥١
الفرع الأول: مجالس تأديب رجال القضاء وأعضاء النيابة العامة ٣٥٣
الفرع الثاني: تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات ٣٦٠
المبحث الثاني : الضمانات المقررة في مجال التأديب في النظام القانوني المصري ٣٧٧
المطلب الأول : الضمانات السابقة على توقيع الجزاء ٣٧٨
الفرع الأول : المواجهـــة ٣٧٩
الفرع الثاني: ضمانات التحقيق ٣٨٧
الفرع الثالث: تمكين العامل من الدفاع عن نفسه ٣٩٧
المطلب الثاني : الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء ٤٠٢
الفرع الأول: الحيـــــــدة ٤٠٢
الفرع الثاني: تسبيب الأحكام التأديبية ٤٠٩
المطلب الثالث : الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي ٤١٤
الفرع الأول: التظلم الإداري ٤١٤
الفرع الثاني: التظلم القضائي ٤١٧
المبحث الثالث : تقدير نظام التأديب في النظام القانوني المصري.. ٤٣٢

الباب الثالث

السلطة التأديبية والضمانات الواجب مراعاتها في النظام القانوني الأردني

الفصل الأول

السلطات التأديبية في النظام القانوني الأردني

المبحث الأول : السلطات التأديبية في ظل نظم الخدمة المدنية . ٤٤٤

المطلب الأول: السلطات التأديبية في ظل نظم الخدمة المدنية السابقة على النظام الحالي ٤٤٥

الفرع الأول: السلطات التأديبية في ظل نظام الموظفين المدنيين رقم [١] لسنة ١٩٥٨ ..... ٤٤٦

الفرع الثاني: السلطات التأديبية في ظل نظام الخدمة المدنية رقم [٢٣] لسنة ١٩٦٦ ..... ٤٥٣

الفرع الثالث: السلطات التأديبية في ظل نظام الخدمة المدنية رقم [١] لسنة ١٩٨٨ ..... ٤٦١

الفرع الرابع: السلطات التأديبية في ظل نظام الخدمة المدنية رقم [١] لسنة ١٩٩٨ ..... ٤٦٩

المطلب الثاني : السلطات التأديبية في ظل نظام الخدمة المدنية الحالي رقم [٥٥] لسنة ٢٠٠٢ ..... ٤٧٤

الفرع الأول: العقوبات التأديبية ٤٧٤

الفرع الثاني: السلطات التأديبية ٤٩٥

أولاً: السلطات الرئاسية ٤٩٦

ثانياً: المجالس التأديبية ٥٠٩

ملاحظات بشأن السلطة التأديبية في ظل نظام الخدمة المدنية الحالي رقم [٥٥] لسنة ٢٠٠٢ ..... ٥١٩

المبحث الثاني : السلطات التأديبية في ظل الأنظمة القانونية الخاصة. ٥٢١

المطلب الأول : السلطة التأديبية لأعضاء السلطة القضائية... ٥٢٢

الفرع الأول: السلطة الرئاسية ٥٢٢
الفرع الثاني: المجلس التأديبي ٥٢٤
المطلب الثاني : السلطة التأديبية لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات. ٥٣٣
الفرع الأول: السلطة الرئاسية ٥٣٥
الفرع الثاني: مجالس التأديب ٥٣٨
المطلب الثالث : سلطة تأديب الوزراء ٥٤٦
الفرع الأول: السلطة الرئاسية ٥٤٧
الفرع الثاني: المجلس العالي لمحاكمة الوزراء ٥٤٨
المطلب الرابع : السلطة التأديبية لأفراد الأمن العام [الشرطة]. ٥٥٣
الفرع الأول: السلطة الرئاسية ٥٥٥
الفرع الثاني: محكمة الشرطة ٥٥٩

الفصل الثانى

الضمانات المقررة في النظام القانوني الأردني

المبحث الأول : الضمانات السابقة على تطبيق الجزاء ٥٦٥
المطلب الأول : المواجهة ٥٦٥
المطلب الثاني : ضمانات التحقيق ٥٦٧
المطلب الثالث : تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه ٥٧٨
المبحث الثاني : الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء ٥٨٥
المطلب الأول : الحيـــدة ٥٨٥
المطلب الثاني : تسبيب القرار التأديبي ٥٨٩
المبحث الثالث : الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء ٥٩٢
المطلب الأول : التظلم الإداري ٥٩٣
المطلب الثاني : الطعن القضائي ٥٩٥

الفرع الأول: دعوى الإلغاء ٥٩٥
أولاً: القرارات التي يجوز الطعن فيها ٥٩٦
ثانياً: ممن يقبل الطعن ٥٩٨
ثالثاً: ميعاد الطعن ٥٩٩
رابعاً: أسباب الطعن ٦٠١
خامساً: إجراءات رفع دعوى الإلغاء والحكم فيها ٦٠٤
الفرع الثاني: دعوى التعويض ٦١٠

الفصل الثالث

تقدير نظام التأديب في النظام القانوني الأردني

أولاً: المـــزايا ٦١٣
ثانياً : العيوب ٦١٤
الخاتمة ٦١٩
أولاً : النتائج ٦١٩
ثانياً : التوصيات ٦٢٢
قائمة المراجع ٦٢٩
الفهرس ٦٥٧