

سلطة تأديب الموظف العام في التشريع العماني: دراسة تحليلية مقارنة

د. محمد عبدالله الشوابكة
أستاذ القانون العام المساعد
جامعة ظفار - سلطنة عُمان.

ملخص

العدالة التأديبية تقتضي حسن ودقة تنظيم المحاكمات التأديبية وسيرها. وكون الخطأ من سمة البشر الأمر الذي يجعل من الموظف العام - خلال مزاولته لعمله الوظيفي - معرض لإرتكاب أخطاء تعرف بالمخالفات المسلكية المتمثلة بأفعال ايجابية أو سلبية منافية لواجباته الوظيفية بالتالي من حق الإدارة أن تعاقبهم بواسطة السلطة التأديبية المختصة إذا كان هذا الشخص المخالف يكتسب صفة الموظف العام نظرا لاختلاف تعريف الموظف العام في التشريع والفقهاء والقضاء.

هذه السلطة أولها المشرع العناية التامة وذلك بحسب الفلسفات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للدولة لذلك اختلفت التشريعات الوظيفية عند بيانها للسلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء على الموظف المخالف، فمنها من غلبت مصلحة الإدارة "منطق الفاعلية" أي إسناد السلطة التأديبية للسلطة الرئاسية، والبعض غلبت المصلحة الخاصة للموظف "منطق الضمان" وأعطى للقضاء حق التأديب.

وهناك من وقف وسطاً بين المصلحتين بحيث وقف بين الفاعلية والضمان بحيث تسند السلطة التأديبية إلى الهيئات القضائية والسلطات الرئاسية. لذلك مدار بحثنا يتناول موقف المشرع والفقهاء والقضاء العماني من الموظف العام والنظام التأديبي الذي انتهجه.

study analytical comparative :legislations Omani servant under public for authority Disciplinary

Abstract

humans The .procedures its and trials disciplinary regulation for accurate and good require justices Disciplinary com- ,misconducts doing by services his during faults commit may servant public ,therefore, fault commit may violating the punish to right the administration public the giving duties his violate that omissions or missions shall person violating the that is point crucial The .authority disciplinary competent the through servant public jurisdic- different among debatable still is servant public of definition the since "servant public" of title the hold .tions

Disciplinary authority receives due attention from the legislator, according to the economic, social, and political philosophies. Therefore, some disciplinary authority of organization in vary legislations states, they opted them of "approach efficiency" interest administration support to opted other, "approach justice" servant public if interest the support to opted other, itself administration the to authority provide and balance the strikes approach last the And. judiciary the within process disciplinary for provide and auto-disciplinary explores study This. control judicial by guaranteed authority disciplinary administrative for therein adopted approach the determine to jurisdiction Omani under rity

المقدمة:

إنتقال الدولة من دور الدولة الحارسة التي كانت تقتصر وظيفتها على الأمن والدفاع والقضاء إلى الدولة المتدخلة في كافة مناحي الحياة الإقتصادية والاجتماعية والسياسية في وقتنا الحاضر، وباعتبارها ذات شخصية اعتبارية لا تمارس أعمالها بنفسها وإنما من خلال أشخاص تعيّنهم لهذه الغاية وهم ما يعرفون بالموظفين العموميين، وتكون العلاقة بينهم وبين الدولة علاقة قانونية وتنظيمية تحكمها قوانين الوظيفة العامة كقانون الخدمة المدنية في التشريع العماني ونظام الخدمة المدنية في التشريع الأردني، بحيث بمقتضى هذه العلاقة يترتب لهؤلاء الموظفين حقوقاً لزاماً على الإدارة الوفاء بها، وبالمقابل عليهم التزامات وواجبات لزاماً عليهم تنفيذها وذلك لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وحال خروج هؤلاء الموظفين على التزاماتهم وواجباتهم وتقصيرهم يكون من حق الإدارة أن تعاقبهم بواسطة السلطة المختصة بذلك وفق إجراءات وضوابط محددة قانوناً.

والسلطة المختصة بالتأديب والتي تُعرف بالسلطة التأديبية نجد أن المشرعين في كافة الدول قد أولوها أهمية بالغة عند سنهم للتشريعات المنظمة للوظيفة العامة وذلك وفقاً للفلسفة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تتبعها كل دولة، فمنها ما يسعى إلى تغليب مصلحة الإدارة، والتي تُعرف في فقه القانون العام بمنطق الفاعلية والتي بموجبها تسند السلطة التأديبية للسلطات الرئاسية، ومنها ما يُغلب المصلحة الخاصة للموظفين، والتي تُعرف في فقه القانون العام بمنطق الضمان، والتي بموجبها يتم اسناد القدر الأكبر من السلطة التأديبية إلى هيئات القضاء، وهنالك من يحاول التوفيق بين المصلحتين «منطق الفاعلية ومنطق الضمان» وبموجب ذلك يتم إسناد السلطة التأديبية إلى الهيئات القضائية والسلطات الرئاسية. وأياً كانت جهة النظام التأديبي في الدولة لابد من إحاطته بالضمانات التأديبية الكافية لتحقيق العدالة والبعد عن التعسف والاستبداد الإداري بهدف تحقيق فاعلية العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وبذات الوقت حماية مصلحة الموظفين العموميين من خلال إحاطتهم بقدر معقول من الضمانات التي توفر لهم الاستقرار النفسي والقانوني بحيث تدفعهم إلى التفاني والإخلاص في العمل وأداء الواجب، لأنه بخلاف ذلك من شأنه أن يخل بمبدأ التوازن الوظيفي بين المصلحتين مما يؤدي إلى آثار سلبية على الوظيفة العامة والمجتمع وبالتالي عدم تحقيق أهداف المجتمع نحو الرفاه وهذا سبب كتابة البحث لبيان موقف المشرع العماني من الموظف العام، والسلطات التأديبية، وأي الأنظمة التأديبية أنتهج.

أهمية البحث:

أهمية البحث تنبع من أهمية الدور الذي تلعبه السلطة التأديبية في التشريع العُماني في تحقيق التوازن والتوفيق بين الفاعلية الإدارية والضمان التأديبي من خلال النظام التأديبي الذي انتهجه على الشخص الذي يكتسب صفة الموظف العام..

نطاق البحث:

سوف نتناول في هذا البحث الموظف العام والسلطة التأديبية في التشريع العُماني وهي أساس البحث دون إغفال الموظف العام والسلطات التأديبية في التشريعات المختلفة إن اقتضت الدراسة لغاية الفائدة كمقارنة.

منهجية البحث:

سوف نتبع منهجية البحث القانوني الوصفي التحليلي و المقارن في بعض الأحيان لإجراء مقارنات طفيفة مع ما ذهبت إليه التشريعات والإجتهادات المختلفة.

خطة البحث:

سوف اقسام البحث إلى ثلاثة مباحث، المبحث الأول سنتناول فيه الموظف العام والمبحث الثاني سوف نتناول فيه السلطات التأديبية وأنظمتها المختلفة أما المبحث الثالث سنتناول في السلطات التأديبية في التشريع العُماني

المبحث الأول: الموظف العام

يعد الموظف العام محور ومناطق بحث المسؤولية والتأديب طالما أنه يكتسب هذه الصفة والعلاقة القانونية بينه وبين الإدارة قائمة لم تنقطع لأي سبب كان، الأمر الذي يتطلب أن نقف على مفهومه في التشريعات المختلفة وفي الفقه والقضاء كي نتوصل إلى مفهومه في التشريع العُماني.

المطلب الأول: المفهوم القانوني للموظف العام

إن أغلب التشريعات لم تضع تعريفاً شاملاً وثابتاً للموظف العام، وعلّة ذلك أن كل تشريع كان يقتصر على تحديد الموظف العام في مجال تطبيق أحكامه دون أن يتعداه،¹ وإنما ترك أمر هذه المسألة إلى الفقه وغالباً إلى القضاء، ومرد ذلك يعود إلى الصعوبات التي تعترض طريق المشرع، والتي يمكن ردها إلى اختلاف النظرة إلى الموظف العام في مجال القانون الإداري عنها في مجالات التشريعات الأخرى، شأن القانون الجزائي والقانون المدني، أضف إلى ذلك إن نظرة القانون الإداري هي ذاتها متغيرة وفق الطبيعة المتطورة والمتغيرة للقانون الإداري ذاته والتي تتباين من دولة إلى أخرى وذلك بحسب فلسفة الإدارة والحكم في كل دولة، وبالتالي يجعل من تحديد مفهوم ثابت ومحدد للموظف العام لفترة زمنية طويلة أمراً في غاية الصعوبة.² وهذا يقودنا أن نتعرف على هذا المفهوم للموظف العام وفق التشريع الفرنسي والتشريع الأردني والتشريع العُماني.

الفرع الأول: مفهوم الموظف العام في التشريع الفرنسي.

التشريع الفرنسي لم يضع تعريفاً مباشراً للموظف العام وإنما عرفه بطريق غير مباشر عندما حدد مجال تطبيق قانون الخدمة المدنية الأخير في المادة (2) من القانون رقم (84/16) الصادر في قانون (11/1/1984) والتي نصت على أن « تسري أحكام هذا الباب على الأشخاص الخاضعين لأحكام الباب الأول من نظام الخدمة المدنية والمعينين بوقت كامل لشغل وظيفة دائمة

والمتبئين في درجة مدرجة في الهرم الوظيفي لدوائر الدولة المركزية والمرافق الخارجية التابعة لها أو في مؤسسات الدولة العامة». ولهذا يرى الأستاذان «silver.V et salon.S» أن اكتساب صفة الموظف العام مرتبط بالعمل والدرجة، فيجب أن يكون التعيين في وظيفة دائمة ويكمل اجبارياً بالترتيب في الدرجة.³

حيث يتبين لنا من النص المشار إليه إن المشرع الفرنسي لم يضع تعريفاً مباشراً للموظف العام كما أسلفنا، وإنما قام بتحديد الأشخاص المشمولين بمظلة قانون التوظيف العام والذي تطبق عليه أحكامه، ولهذا جاء النص ليبيّن العناصر الواجب توافرها في الشخص لاعتباره موظفاً عاماً، وهي الوظيفة الدائمة والخدمة في مرفق إداري عام، وهي ذات العناصر التي جرى الفقه والقضاء في فرنسا على اعتبارها عناصر أساسية يجب توافرها بالشخص لاعتباره موظفاً عاماً⁴. قد استبعد بعض فئات العاملين من نطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية، وهم موظفي البرلمان وقضاة المحاكم النظامية، والعاملين في المرافق الاقتصادية والتجارية حيث أفرد لهم قانوناً خاصاً بهم.⁵

الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في التشريع الأردني

بالنظر إلى نظام الخدمة المدنية الجديد رقم (55) لسنة 2002 وفي المادة (2) منه، إن المشرع الأردني لا يزال يعرّف الموظف العام تعريفاً واسعاً كما كان في النظام الذي سبقه رقم (23) لسنة 1966، حيث نصت المادة (2) من نظام الخدمة المدنية لسنة 1966 في الفقرة (ب) على أنه: تعني كلمة «الموظف: كل شخص يعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة للدولة أو ميزانية إحدى السلطات والمؤسسات المشار إليها في الفقرة (ب) من المادة المشار إليها.⁶

وبالعودة إلى نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002 نجده يعرّف الموظف العام في المادة الثانية بأنه: «الشخص المعين بقرار من المرجع المختص بذلك في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر بما في ذلك الموظف المعين براتب شهري مقطوع أو بعقد على حساب المشاريع أو الأمانات أو التأمين الصحي ولا يشمل العامل الذي يتقاضى أجراً يومياً». حيث هذا التوسع في التعريف للموظف العام يبين لنا عدم اشتراطه دائمية الوظيفة التي يشغلها الشخص لاكتسابه صفة الموظف العام وذلك لإضفاء صفة الموظف على الشخص الذي يشغل وظيفة مؤقتة بما في ذلك الموظف المعين براتب شهري مقطوع أو بعقد على حساب المشاريع أو الأمانات أو التأمين الصحي، ومما يبين ذلك بشكل واضح موقف المشرع الأردني من خلال المادة (19) من نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002 والذي قرر فيها إدراج الوظائف بعقود في تشكيلات الوظائف ويتم التعيين فيها بموجب هذا النظام كما يتم التعيين بموجب عقود لوظائف مؤقتة على حساب المشاريع أو الأمانات أو التأمين الصحي أو على حساب رواتب الموظفين المنفكين عن العمل بسبب الإجازة أو الإجازة الدراسية أو الإجازة دون راتب»، لذلك يكتسب الشخص صفة الموظف العام بغض النظر عن ديمومة الوظيفة التي يشغلها، وبالتالي يعتبر موظفاً عاماً وفقاً للتحديد والمنطق التشريعي المذكور هم الأشخاص الشاغلون لوظائف دائمة أو مؤقتة سواء كان شغل الوظيفة بصورة مؤقتة أو دائمة.⁷

وعليه نجد أن المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية لسنة 2002 لم يأت بجديد فيما يتعلق بتعريف الموظف العام، بل بقي

متوسعاً فيه بحيث يشمل جميع العاملين باستثناء عمال المياومة، وهذا ما ذهب إليه القضاء الإداري الأردني.⁸

وبذات الوقت نجده «المشرع الأردني» أنه يعتبر إسناد الوظيفة للشخص المعين كشرطاً من شروط اكتساب الشخص لصفة الموظف العام هو «المعين بقرار من المرجع المختص بذلك» ورغم ذلك عاد المشرع وناقض نفسه حينما اعتبر الموظفين بعقود موظفين عموميين.

ومن هنا نرى أن المشرع الأردني قد اشترط لإكساب الشخص صفة الموظف العام أن يكون هذا الشخص قد تم تعيينه من المرجع المختص⁹ بالتعيين، أي بصدر قرار من الجهة المختصة بالتعيين، وأن تكون هذه الوظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف سواء كانت دائمة أو مؤقتة الصادر بموجب قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر بما في ذلك الموظف المعين بموجب عقد، مما يترتب على ذلك أن تكون الوظيفة من الوظائف في إحدى المرافق العامة المدارة بشكل مباشر من قبل الدولة أو إحدى المؤسسات التابعة لها، مما يعني إستبعاد العاملين بالمرافق العامة المدارة عن طريق الامتياز أو الاستغلال غير المباشر أو عن طريق شركات الاقتصاد المختلط هذا من ناحية ومن ناحية أخرى لم يشترط المشرع الأردني أن تكون الوظيفة دائمة لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً، وإنما أسبغ صفة الموظف العام على كل من يعمل في المرافق العامة بغض النظر إن كانت الوظيفة دائمة أم غير دائمة ولم يستثن من ذلك إلا الأشخاص الذين يتقاضون أجوراً بشكل يومي والذين يطلق عليهم " عمال المياومة" باعتبارهم خاضعين في مركزهم القانوني لقانون العمل الذي تم توزيع الولاية بينه وبين القانون الإداري بالنسبة لتحديد سريانها من حيث الأشخاص، إذ تنص المادة (3/1) من قانون العمل الأردني التي تنص على أن " ينطبق أحكام هذا القانون على جميع العمال وأصحاب العمل باستثناء الموظفين العمامين وموظفي البلديات.

وخلاصة الأمر يجعلنا نميل إلى الاتفاق مع الرأي الذي يقول: أن المشرع الأردني قد ذهب إلى بيان الفئات التي يشملها نظام الخدمة المدنية دون أن يبين العناصر الواجب توافرها في الموظف بشكل دقيق.¹⁰

الفرع الثالث: مفهوم الموظف العام في التشريع العُماني

لقد عرّف المشرع العُماني الموظف في قانون الخدمة المدنية الصادر في المرسوم السلطاني رقم (120/2004) بأنه: «الشخص الذي يشغل وظيفة عامة بإحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة»، وبذات الوقت عرّفه في القانون الجزائي العُماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (7/1974م) وفي المادة (154) منه بالقول: «يُعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا القانون كل شخص عينه جلاله السلطان أو الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من خزنة الدولة، وكل شخص نذب أو انتخب لأداء خدمة عامة ببدل أو بغير بدل».

والملاحظ أن التعريف الوارد في قانون الخدمة المدنية العُماني جاء مختصراً ويحتاج إلى التوضيح بخلاف التعريف الوارد في القانون الجزائي الذي جاء واسعاً يعطي المعنى الأكثر وضوحاً، الأمر الذي لا يختلف كثيراً عن التعريف الذي جاء به المشرع الأردني من حيث صدور قرار بالتعيين من المرجع المختص، ويتقاضى راتباً من خزنة الدولة، وبذات الوقت لم يحدد إن كانت الوظيفة بشكل دائم أو مؤقت، إلا أن المشرع العُماني نجده قد ذهب إلى أبعد من ذلك في القانون الجزائي إذ اعتبر الشخص موظفاً عاماً إذا كان محل نذب أو انتخاب لأداء خدمة عامة سواء أكان يتقاضى راتباً أم بدون راتب بالإضافة إلى قرار التعيين من

المرجع المختص ولقاء راتب يتقاضاه من خزانة الدولة، في حين نجد المشرع العُماني في قانون العمل الصادر بالمرسوم رقم (35) لسنة 2003 قد بيّن الأشخاص المعنيين في نطاقه وذلك في المادة (2) منه حينما نص على أن لا تسري أحكام هذا القانون على أفراد القوات المسلحة وهيئات الأمن العام والعاملين بوحدة الجهاز الاداري للدولة وغيرها من الوحدات الادارية. وهذا يعني أن المشرع العُماني قد اعتبر هؤلاء المستثنين من أحكام قانون العمل هم موظفين عموميين. وبناء على ذلك لم يشترط المشرع العُماني شأنه في ذلك شأن المشرع الأردني دائمية الوظيفة التي يشغلها الشخص لاكتساب صفة الموظف العام.

وعليه يعتبر موظفاً عاماً وفقاً للتحديد والمنطق التشريعي العُماني السابق الأشخاص الشاغولون لوظائف دائمة أو مؤقتة سواء كان يشغلها بصورة دائمة أو مؤقتة أو كان محل نذب أو انتخب لأداء خدمة عامة سواء ببدل أو بدون بدل.

المطلب الثاني: المفهوم القضائي للموظف العام

الفرع الأول: في القضاء الاداري الفرنسي

استقر مجلس الدولة الفرنسي على أن الموظف العام هو كل شخص يشغل وظيفة دائمة في كادر المرفق العام، أي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخله في الكادر، وتكون في خدمة مرفق عام.¹¹ نظراً لتأثره بالأفكار الأساسية التي يستند إليها نظام الوظيفة العامة في فرنسا، الذي يعتبر الوظيفة العامة رسالة وخدمة ينقطع لها الموظف ويكرس لها جل وقته. 21 الأمر الذي اشترط فيه القضاء الفرنسي لاكتساب الشخص صفة الموظف العام شرطين أساسيين يتمثلان في دائمية الوظيفة وأن يكون المرفق العام ادرياً، أما المرافق العامة الصناعية والتجارية، فقد أضفى صفة الموظف العام على من يشغل وظائف التوجيه والرئاسة والمحاسبة فقط، وخلاف ذلك من عمال نجده قد اعتبرهم أجراء يدخلون في نطاق القانون الخاص يتبعون في منازعاتهم للمحاكم المدنية.¹³

الفرع الثاني: في القضاء الإداري الأردني

استقر القضاء الإداري الأردني على تعريف الموظف العام في العديد من القرارات في هذا الشأن وفي مناسبات عدة على أنه «كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام».¹⁴

حيث عرفته بأنه « هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره أحد أشخاص القانون العام، وهذا ينطبق على موظفي المرافق العامة التي تديرها الدولة، ممثلة بسلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وكذلك على موظفي المؤسسات العامة اقدارية والمؤسسات المعتمدة من أشخاص القانون العام... الخ».¹⁵

حيث نلاحظ من تعريف القضاء الإداري الأردني للموظف العام أنه اشترط شرطين لازمين لاكتساب الشخص صفة الموظف العام وهما دائمية الوظيفة والخدمة الدائمة في مرفق العام يدار من قبل الدولة نفسها عن طريق الإستغلال المباشر أو عن طريق المؤسسة العامة، أما العاملون في المرافق العامة التي تدار بطريق الإمتياز والاستغلال غير المباشر وشركات الاقتصاد المختلط لا يعتبرون موظفين عموميين.

الفرع الثالث: في القضاء الإداري العُماني

لقد تبين لنا من استقراء أحكام محكمة القضاء الإداري في سلطنة عُمان، أنها قد استقرت في شأن تعريف الموظف العام،

بأنهم « الموظفون والعُمال والشاغلون لوظائف دائمة بالجهاز الإداري للدولة والذين يتقاضون أجورهم من الخزينة العامة»⁶¹. وهذا يعني أنه يكفي لثبوت صفة الموظف العام في الشخص أن يتم تعيينه في أحد المرافق العامة التي تدار مباشرة من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى وفقاً لإجراءات قانونية سليمة من قبل السلطة المختصة، فهؤلاء هم من تسري في شأنهم قواعد القانون العام وتختص بالنظر في خصوماتهم الإدارية الناشئة عن هذه القواعد محكمة القضاء الإداري. ونلاحظ من تعريف القضاء الإداري العُماني للموظف العام أنه لم يبعد بعيداً عن تعريف القضاء الأردني، حيث اشترط كل منهما دائمية الوظيفة في أجهزة الدولة، فضلاً عن تقاضي الموظفين لرواتبهم من خزينة الدولة.

المطلب الثالث: المفهوم الفقهي للموظف العام

الفرع الأول: في الفقه الفرنسي

وإن كان الفقه الفرنسي سابقاً في تعريف الموظف العام، إلا أنه ذهب إلى منحيين:¹⁷ المنحى القديم الذي توسع في إعطاء مدلول للموظف العام، ومن أنصاره الفقيه «هوريو» الذي عرف الموظف العام بأنه «كل شخص يعين بمعرفة السلطة العامة لشغل وظيفة في الكادر الدائم لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى، سواء أكان تحت مسمى موظف أو مستخدم أو عامل أو مساعد عامل»¹⁸. أما المنحى الآخر وهو الجديد، والذي أعطى مدلولاً ضيقاً للموظف العام ومن أنصاره «دي لوبادير» الذي عرف الموظف العام: بأنه الشخص الذي يتولى وظيفة دائمة داخلية في كادر المرفق العام.¹⁹ من ذلك نجد أن المنحى الأول القديم قد اشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً أن يكون مساهماً في إدارة مرفق عام، وبذات الوقت يشغل الوظيفة بشكل دائم، أما المنحى الجديد نجده قد اشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً أن يشغل وظيفة إدارية وهذه الوظيفة دائمة.

الفرع الثاني: في الفقه الأردني

تعددت تعاريف الفقه الأردني للموظف العام، فهناك من قال: بأنه كل شخص يشغل وظيفة دائمة في مرفق عام تديره الدولة بطريق الإستغلال المباشر.²⁰ وهناك من يعرفه بالشخص الذي يعمل بوظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يديره شخص معنوي عام أو يدار بالطريق المباشر.²¹ إلا أن من الفقه من يرى وجوب توافر شروط معينة لأكساب الشخص صفة الموظف العام، كمن يشترط التعيين من السلطة المختصة، وشغل وظيفة دائمة، والخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو السلطة الإدارية بطريق مباشر.²² وهناك من الفقه من يشترط بدائمية الخدمة في مرفق عام.²³ ورأي آخر يرى بأن الموظف العام هو الشخص المعين من المرجع المختص للعمل في خدمة مرفق عام مملوك للدولة أو إحدى دوائرها، ويدار من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بشكل مباشر أو غير مباشر.²⁴

ونحن نرى أن كافة التعاريف الفقهية لا تذهب بعيداً عن بعضها البعض إلا في بعض الشروط من حيث الدائمية ولذلك نذهب مع هذا الرأي الذي يشترط الدائمية والمعين من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر العامة.

الفرع الثالث: في الفقه العُماني

افتتار المكتبة القانونية من المراجع الفقهية في شأن الوظيفة العامة والموظف العام من قبل الكتاب العُمانيين يجعلنا نذهب إلى

القواعد القانونية التي أشارت إلى تعريف الموظف العام، وسبق أن بينا تعريف الموظف العام في قانون الخدمة المدنية العُماني وقانون الجزاء العُماني، إلا أننا نذهب إلى ذات التعاريف بحيث لا نخرج عليها طالما أن هناك تشريعات استقرت عليها، ويبقى الأمر في آلية وصحة تعيين هؤلاء الموظفين لغايات اكتساب الشخص منهم صفة الموظف العام، بحيث يتم التعيين من قبل السلطة المختصة وبطريقة مشروعة سواء كان التعيين قد تم بموجب قرار إداري أو بمقتضى عقد تبرمة الإدارة مع الموظف. وهذا يعني أن المركز الوظيفي للموظف لا ينشأ إلا بالإدارة المقررة قانوناً لإجراء التعيين كما نص عليه المشرع²⁵، بحيث يكون قرار التعيين من رئيس الوحدة.

وبناء على ذلك لا يُعد من الموظفين العموميين من يقوم بأعمال الوظائف العامة دون أن يتولى أمرها وفقاً للإجراءات المقررة، على أنه يستثنى من هذا الشرط ما يسمى بالموظف الفعلي وهو الشخص الذي يقوم ببعض الأعمال الوظيفية دون أن يصدر قراراً بتعيينه أو صدر وكان معيباً، والأصل أن تكون أعماله باطلة بصورها عن سلطة غير مختصة، إلا أن القضاء يعتبر تصرفاته سليمة في بعض الأحيان لضرورة استمرار المرفق العام بانتظام.²⁶

المبحث الثاني: السلطة التأديبية وأنظمتها المختلفة

سوف نتناول في هذا المبحث السلطة التأديبية من حيث مفهومها في المطلب الأول ثم أنظمتها المختلفة في المطلب الثاني

المطلب الأول: مفهوم السلطة التأديبية

يُعد التأديب الإداري السلاح الفعال بيد الإدارة لغايات ردع الموظف العام لأداء التزاماته الوظيفية، ولهذا أصبح المشرع لزاماً عليه تحديد وضبط السلطة المختصة لممارسته، باعتبار السلطة التأديبية أساس النظام التأديبي، بحيث أولاها المشرع العُماني أهمية كبرى عند سنه لقانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 120/2004، شأنه في ذلك شأن تشريعات الدول الأخرى، والتي تخضع ممارستها لقواعد الاختصاص المقيد والذي تحكمه قواعد أمره وملزمة بعيدة عن الحرية والتقدير المطلق ووفق ضوابط تحكمها سواء أكان ذلك أثناء ممارستها أو عند الطعن في مشروعيتها أمام القضاء المختص. ومن هنا لا بد لنا من الوقوف على مفهوم السلطة التأديبية في هذا المطلب ومن ثم نتناول أنظمتها المختلفة في المطلب الثاني.

فالسلطة التأديبية هي الجهة أو الهيئة التي حولها المشرع قانوناً صلاحية توقيع العقوبة التأديبية على الموظفين العامين المرتكبين لمخالفات مسلكية أو إتيانهم فعلاً إيجابياً أو سلبياً يتنافى مع واجباتهم الوظيفية.²⁷ ويحكم هذه السلطة مبدأ المشروعية، وبالتالي لا يملك توقيع تلك العقوبات إلا هذه الجهة المخولة قانوناً، دون أن يحق لها بتفويض صلاحيتها لجهة أخرى أو أن يحل محلها أي شخص آخر إلا في الحدود التي رسمها القانون.²⁸

وعلى الرغم من التباين في تشريعات الدول حول السلطة المختصة بالتأديب «النظم التأديبية» نظراً لاختلاف النظم القانونية السائدة في الدولة، حيث هنالك من التشريعات ما تعهد بهذه السلطة إلى جهة الإدارة كالرئيس الإداري وهو ما يعرف بالنظام الرئاسي، ومنها ما يعهد بها إلى القضاء، وهنالك ما يعهد بها إلى نظام مختلط بين النظامين السابقين «الرئاسي والقضاء» وهو ما يسمى بالنظام شبه القضائي.²⁹ بحيث يكاد يجمع الفقه الإداري على رد هذه النظم إلى النظم الثلاث المشار إليها.³⁰

ويجدر بنا أن في هذا المقام أن نفرد المطلب الثاني لأنظمة التأديب وذلك للتعرف على ماهيتها لكي نتمكن من الوصول إلى النظام

المتبع في التشريع العُماني من خلال المسائلة الإدارية في التشريع العُماني في المبحث الثالث.

المطلب الثاني: الأنظمة المختلفة للسلطة التأديبية

ذكرنا في السابق عل أن الفقه يكاد يجمع على ثلاثة أنواع من أنظمة السلطة التأديبية والتي تتمثل في النظام الرئاسي سوف نتناوله في الفرع الأول والنظام القضائي سوف نتناوله في الفرع الثاني أما النظام شبه القضائي سوف نورد له الفرع الثالث.

الفرع الأول: النظام الرئاسي

النظام الرئاسي هو الذي يكون فيه السلطة الرئاسية وحدها الحق في توقيع العقوبات التأديبية، بسيطة كانت أم جسيمة، دون الزامها باستشارة هيئة معينة أو الأخذ برأيها قبل توقيع الجزاء³¹، دون معقب علميها خلافاً للقضاء فيما تصدره من قرارات تأديبية، سواء بالتعديل أو الإلغاء.³² ومبرر ذلك أن الرئيس الإداري هو المسؤول عن سير العمل وانتظامه في المرفق العام.³³ حيث يقوم هذا النظام على أساس أن السلطة التأديبية هي فرع من السلطة الرئاسية أو امتداد لها، لأن التأديب هو الوسيلة التي تكفل ضمان سير العمل في المرافق العامة كما أشرنا، وبدونه لا يمكن للرئيس الإداري القيام بمهام وظيفته، لذلك لا بد وأن تكون له سلطة تأديبية على مرؤوسيه، بحيث يقدر أخطاءهم ويوقع العقوبات المناسبة عليهم، ولهذا فإن تمتع السلطة الرئاسية بصلاحيات التعيين والتأديب من شأنه ضمان تحقيق الولاء الوظيفي لموظفيها وإطاعة أوامرها وتنفيذها، ولهذا تعتبر السلطة الرئاسية الوسيلة الوحيدة التي تتمكن الإدارة بواسطتها من ردع مخالفة أي من موظفيها حال خروجهم على مقتضيات واجباتهم الوظيفية.

إلا أن هناك من الفقه³⁴ يرى أن النظام التأديبي القائم على السلطة الرئاسية ينطوي على مخاطر وعيوب جسيمة، كونه يعهد للسلطة الرئاسية صلاحية ممارسة سلطة التأديب، وأنها الجهة الوحيدة المختصة بإيقاع العقوبات التأديبية بحق موظفيها دون مراعاة لأية ضمانات تأديبية، الأمر الذي يؤدي إلى نوع من الإستبداد والتحكم الإداري، وبالتالي إلحاق الضرر بحسن سير المرافق العامة.

وتجنباً لهذه العلل، ومع التطور تم إضفاء الطابع القضائي على سلطة التأديب، بحيث لم يعد الرئيس الإداري الجهة الوحيدة في إيقاع العقوبات التأديبية وممارسة صلاحية التأديب في الوظيفة العامة، وهذا ما سنتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: النظام القضائي

يتميز هذا النظام باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجزائية، بحيث يتطلب الفصل المطلق فيما بين السلطة الرئاسية التي تقيم الدعوى التأديبية وتتابعها وبين هيئات قضائية خاصة مستقلة تختص بتقدير الخطأ المهني المنسوب إلى الموظف العام وتوقيع العقوبة التي تراها مناسبة مع الوقائع الثابتة.³⁵ مع إلزامية قراراتها للسلطات الرئاسية، لأن في هذا النظام يتم نزع السلطة التأديبية من يد السلطة الرئاسية التي يقف دورها على توجيه الإتهام إلى الموظف، لأن الشارع في هذه المناسبة ينشئ محاكم تأديبية تتولى تقدير مدى اعتبار الأفعال المنسوبة إلى الموظف مخالفة تأديبية وبالتالي توقيع العقوبة الملائمة أو القضاء بالبراءة.³⁶

وتعتبر جمهورية مصر العربية من الدول التي نهجت هذا النظام.³⁷

ولا شك أن النظام القضائي يتطلب توافر إجراءات تأديبية محددة، كي توفر للموظف ضمانات الحياد في متابعة الدعوى، وعلى تخصص قضائي، بحيث تخرج بناء عليه الدعوى التأديبية من اختصاص المحاكم الادارية العليا، ويأخذ تنظيم المحاكم الادارية عادة بدرجة التقاضي، وتختص هذه المحاكم بتوقيع العقوبات التأديبية وبنظر الطعن بها.³⁸ أما النظام الثالث والذي يقع في مرحلة وسط بين النظامين السالفين وهو ما يطلق عليه النظام شبه القضائي.³⁹ وهذا ما سوف نتناوله في الفرع الثالث.

الفرع الثالث: النظام شبه القضائي

يعد النظام شبه القضائي نظام رئاسي في جوهره، لأن سلطة توقيع العقوبات فيه تكون من اختصاص السلطات الرئاسية، إلا أنها تلتزم وقبل توقيع العقوبة بشكل نهائي باستشارة هيئات تمثل كلاً من الحكومة والموظفين، حيث يطلب إليهما النظر في الإجراءات واقتراح العقوبة.⁴⁰ وهذا الاقتراح لا يقيد السلطة الرئاسية ولا يلزمها كقاعدة عامة.⁴¹ إلا أن المشرع في هذا النظام يذهب إلى تحقيق بعض الضمانات للموظف قبل توقيع العقوبة،⁴² علماً أن هذا النظام يأخذ إحدى الصور الثلاث التالية: 34

1 - قيام المشرع بإنشاء هيئة مستقلة إلى جانب الإدارة يتوجب أخذ رأيها قبل إصدار العقوبة، وبذات الوقت رأيها غير ملزم للسلطة الرئاسية، وإنما إجراءً جوهرياً وإغفاله يرتب بطلان قرار العقوبة.

2 - قيام المشرع بإنشاء هيئة مستقلة إلى جانب الإدارة يتم أخذ رأيها قبل توقيع العقوبة، ويكون هذا الرأي ملزماً للإدارة وعلماً احترامه والتقيده به، مع أحقيتها بتعديل الرأي المقترح من حيث تخفيف العقوبة المقترحة دون تشديدها.⁴⁴

3 - قيام المشرع بإعطاء الإدارة سلطة توقيع بعض العقوبات الخفيفة مع ترك العقوبات الأكثر جسامة لمجالس تأديبية يكون أغلب أعضائها من رجال الإدارة، على أن تتضمن عناصر قضائية في تشكيلها بحيث تكون قراراتها نهائية وليس مجرد رأي أو مشورة. 54 مع ملاحظة أن هذا النظام لا يمثل تطوراً نحو النظام القضائي، إلا أنه يشكل نوعاً من الضمانات للموظفين تقترب من الضمانات القضائية، حيث أنه يهدف في الأساس إلى الحد من عسف السلطة الرئاسية من خلال إلزامها باتخاذ بعض الإجراءات وتوفير بعض الضمانات والتي لا ترقى إلى الضمانات القضائية.⁴⁶

وبناء على ما تقدم من أنظمة السلطات التأديبية، فإنها بطبيعة الحال وإن اختلفت باختلاف الأنظمة القانونية في الدول، إلا أن ذلك لا يمنع التشريع على الجمع بين أكثر من نظام من الأنظمة السالفة في بلد واحد.⁷⁴ شأن ذلك التشريع الأردني⁴⁸، فهو يأخذ بالنظام الرئاسي وشبه قضائي، رئاسي لأن السلطات الرئاسية تملك توقيع بعض الجزاءات، وشبه قضائي، لأن مجالس التأديب التي يغلب على تشكيلها العنصر الإداري تملك ولاية قضائية، حيث توقع الجزاء التأديبي على الموظف بنفسها.

المبحث الثالث: السلطة التأديبية للموظف العام في التشريع العماني

سبق وبيننا أنظمة التأديب أو السلطات التأديبية التي تملك القيام بمهمة تأديب الموظفين العمامين، وذكرنا اختلاف أنظمة التأديب في قوانين الوظيفة العامة في الدول باختلاف العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وأن الفقه يكاد أن يجمع على ثلاثة أنظمة بينها في السابق والتي تتمثل في النظام الإداري الرئاسي والنظام القضائي والنظام شبه القضائي. ومن هنا لا بد من بيان النظام التأديبي الذي نهجه المشرع العماني في تأديب الموظف العام وفق قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم

السلطاني رقم 120/2004. وعليه سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، نتناول السلطات التأديبية الرئاسية في المطلب الأول ومجالس التأديب في المطلب الثاني والإختصاصات المشتركة بين السلطة التأديبية الرئاسية ومجالس التأديب.

المطلب الأول: السلطات التأديبية الرئاسية وفق قانون الخدمة المدنية العُماني

لقد تناول المشرع العُماني الإجراءات والعقوبات التأديبية في الفصل الثالث عشر من قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم رقم 120/2004، وبعد أن حدد المشرع قائمة العقوبات التأديبية التي يجوز للسلطة التأديبية توقيعها على الموظف الذي يرتكب جرمًا تأديبيًا، فإنه قام بتوزيع الإختصاص التأديبي ما بين السلطة الرئاسية ومجالس التأديب، حيث وضح المشرع العُماني متى يكون الموظف قد وقع تحت طائلة المسائلة الإدارية بالنص على أنه⁴⁹: «كل موظف يخل بالواجبات والمسؤوليات أو يرتكب المحظورات المنصوص عليها في هذا القانون ولائحته أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (116)⁵⁰، ويعفى الموظف من العقوبة إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صدر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر. ولا يسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي». وباستعراض نص المادة (116) والتي تبين على سبيل الحصر العقوبات التأديبية، نجد أن المشرع العُماني قد نهج مبدأ شرعية العقوبة، حيث قام بحصر العقوبات التي يجوز لسلطة التأديب توقيعها، دون أن تملك توقيع أي عقوبة خارج تلك العقوبات وإلا كان قرارها باطلاً، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري الأردني.⁵¹

وباستعراض نص المادة (117) من قانون الخدمة المدنية العُماني والتي تنص على أنه: «لرئيس الوحدة حفظ التحقيق أو توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً في السنة وبما لا يجاوز عشرة أيام في المرة الواحدة وذلك إذا لم تكن هناك شبهة جنائية فيما هو منسوب إلى الموظف تستوجب إحالته إلى الجهة المختصة بالتحقيق معه جنائياً. ويجوز لرئيس الوحدة تفويض الرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر فيما يتعلق بالتصرف في المخالفات البسيطة وذلك بحفظ التحقيق أو توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة وبما لا يجاوز خمسة عشر يوماً في السنة. ويكون التظلم من العقوبات المشار إليهما إلى رئيس الوحدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بقرار العقوبة على أن يتم البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، ويعتبر انقضاء هذه المدة دون بت في التظلم بمثابة رفضه، وفي جميع الأحوال يعتبر القرار بشأن التظلم نهائياً».

ومن النص المتقدم نجد أن المشرع العُماني قد قصر السلطة الرئاسية - كأصل عام - على مستوى رئاسي واحد وهو رئيس الوحدة، كما أن ذات المادة قد أعطت الحق لرئيس الوحدة بإمكانية التفويض في السلطة التأديبية الرئاسية إلى الرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر للموظف المخطيء بالتصرف في المخالفات البسيطة.

وحقيقة الأمر، كان على المشرع العُماني أن يحدد مستويات السلطات التأديبية الرئاسية المختلفة بقوة القانون، حيث أن رئيس الوحدة غير ملزم بتفويض السلطات الإدارية الأدنى في اختصاصاته التأديبية، ومن ثم له أن يفوضها وله ألا يفوضها، وحيث أن ذلك (عدم التفويض) من شأنه أن يحرم الرؤساء المباشرين توقيع بعض الجزاءات التأديبية مما يفقد السلطة الإدارية الأدنى

عنصر الفاعلية، وبالتالي لا يدعم سير المرافق العامة بانتظام⁵²، إذ أن الأمر يقتضي المواجهة الفورية للموظف الذي ثبت ارتكابه خطأ تأديبي وتوقيع الجزاء التأديبي المناسب المعاصر لارتكاب الفعل، وهو ما لا يتأتى إلا بممارسة السلطات التأديبية الأدنى قدرًا من الاختصاص التأديبي. وعليه سوف نفرد لصلاحيات السلطات التأديبية الرئاسية بتوقيع الجزاءات في الفرع الأول، أما الفرع الثاني سوف نتناول فيه فئات الموظفين الخاضعين للسلطة التأديبية الرئاسية.

الفرع الأول: صلاحيات السلطات التأديبية الرئاسية بتوقيع الجزاءات

تتمثل السلطات التأديبية الرئاسية في السلطات الإدارية العليا في الوزراء المختصون، والأمناء العامون، ومدراء الدوائر، حيث أن هذه السلطات الرئاسية تمتلك سلطة التوجيه، وهي المسؤولة عن حسن سير العمل في الإدارات التي يرأسونها، وهذه المسؤولية هي المبررة لتلك السلطة⁵³، فحيث توجد المسؤولية يجب أن تكون هناك سلطة، وإلا استحال على الرئيس الإداري القيام بأعباء ومهام وظيفته، ومن هنا يأتي دور النظام الإداري لسلطة التأديب، وفقاً للمبدأ المتعارف عليه في فقه القانون العام والمتمثل بتلازم السلطة والمسؤولية⁵⁴، وبالتالي هذه السلطات الرئاسية هي الأقدر على الحكم على تصرفات الموظفين التي تشكل مخالفة، وتقدير العقوبة التأديبية الملائمة بعيداً عن الإجراءات الطويلة والمعقدة بالتشديد والتخفيف، ومواجهة المخالفات اليومية البسيطة بسرعة وحزم، حيث الأردن وفرنسا من الدول التي أخذت بهذا النظام وكذلك سلطنة عُمان التي أعطت لرئيس الوحدة سلطة توقيع بعض العقوبات كما نصت على ذلك المادة (117) من قانون الخدمة المدنية العُماني. والتي تنص على أنه: « لرئيس الوحدة⁵⁵ حفظ التحقيق أو توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً في السنة وبما لا يجاوز عشرة أيام في المرة الواحدة وذلك إذا لم تكن هناك شبهة جنائية فيما هو منسوب إلى الموظف تستوجب إحالته إلى الجهة المختصة بالتحقيق معه جنائياً. ويجوز لرئيس الوحدة تفويض الرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر فيما يتعلق بالتصرف في المخالفات البسيطة وذلك بحفظ التحقيق أو توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة وبما لا يجاوز خمسة عشر يوماً في السنة. ويكون التظلم من العقوبات المشار إليها إلى رئيس الوحدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بقرار العقوبة على أن يتم البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، ويعتبر انقضاء هذه المدة دون بت في التظلم بمثابة رفضه، وفي جميع الأحوال يعتبر القرار بشأن التظلم نهائياً». حيث من منطوق النص يتبين لنا أن السلطات التأديبية الرئاسية في التشريع العُماني لا تملك سوى إيقاع عقوبات الإنذار والخصم من الراتب إلى المدى الذي حدده القانون بالنسبة للعقوبة الأخيرة.

وهناك من يرى أن تمنح السلطة التأديبية الرئاسية في عُمان توقيع عقوبات تأديبية أكثر من العقوبات الحالية طالما أنه قرر حسب قانون محكمة القضاء الإداري الرقابة القضائية على السلطات التأديبية وذلك دعماً لمبدأ فاعلية الإدارة التي لا خوف منها في ظل الرقابة القضائية⁵⁶.

وحقيقة الأمر، هذا الرأي سار عليه التشريع المصري وله مبرراته، وهي أن لدى المشرع المصري محاكم تأديبية، وبالتالي ولعدم وجود محاكم تأديبية في سلطنة عُمان ولم ينص المشرع العُماني عليها، الأمر الذي يجعلنا لا نتفق مع هذا التوجه، حتى في ظل وجود التظلم والطنن القضائي، أضف إلى ذلك أن المشرع العُماني قد نص على وجود مجالس تأديبية قد أعطيت كل

الصلاحيات بتوقيع العقوبات وبذلك تُعد برأينا أكثر ضماناً للموظف.

وعلى الرغم من النقد لهذا النظام الإداري الرئاسي من حيث التخوف من إساءة استعمال السلطة وحرمان الموظف من ضمانات الإجراءات، إلا أن ذلك لم يعد موجوداً، بحيث لم يعد هناك تعارض بين ممارسة الهيئات الرئاسية للسلطة التأديبية ومنح الموظف ضمانات فعالة لمنع الإدارة من العسف في استعمال السلطة.⁵⁷ أضف إلى ذلك أن التأديب وفق ذلك النهج الإداري يعد وسيلة من وسائل السلطة الرئاسية، كونه يمكن الإدارة من توقيع الجزاءات التأديبية في حدود أحكام قانون الوظيفة العامة⁵⁸، وبذات الوقت تمكن الإدارة من الزام الموظفين بالقيام بأعباء وظيفتهم، وبالتالي لا فائدة لهذه السلطة إن لم تقترن بالجزاء.⁵⁹ أما المشرع العُماني في هذه المسألة نجده قد حقق ضماناً للموظف من خلال التظلم كما بينا بصريح المادة (117) الأنفة الذكر، وبالتالي لم يدع مجالاً للنقد والتخوف من سوء استعمال السلطة، إضافة إلى الضمانة القضائية، لأن القرارات التأديبية مشمولة برقابة محكمة القضاء الإداري.

الفرع الثاني: فئات الموظفين الخاضعين للسلطة التأديبية الرئاسية

لقد أعطى المشرع العُماني في قانون الخدمة المدنية الحالي والصادر بالمرسوم السلطاني رقم 120/2004 أعطى رئيس الوحدة الإدارية الحق في ممارسة سلطته التأديبية على سائر الموظفين كما بينه في المادة (117) السابق بيانها، وذلك خلافاً للقانون السابق رقم (80/1980) في المادة (74) منه والتي كانت بموجبها تقتصر سلطة التأديب الرئاسية على الموظفين شاغلي وظائف ودرجات الحلقتين الثانية والثالثة من الجدول العام فقط دون أن تمتد إلى شاغلي وظائف الجدول الخاص ودرجات الحلقة الأولى، حيث لم يكن من الجائز لرئيس الوحدة الإدارية مساءلتهم تأديبياً وفق الاختصاصات الممنوحة له بتوقيع العقوبات. وحقيقة الأمر كان ذلك محل نقد لأنه يميز بين الموظفين في المجال التأديبي بدون مبرر.

أما التشريع الحالي نجده قد تلافي النقد، بحيث أصبح شاملاً لجميع الموظفين، لأن إخضاع جميع الموظفين للسلطة التأديبية الرئاسية يمثل في حقيقة الأمر تحقيق مبدأ الفاعلية لجهة الإدارة، وبذات الوقت يحقق المساواة أمام الجزاء التأديبي لسائر الموظفين بصرف النظر عن درجاتهم الوظيفية.

إلى جانب السلطات التأديبية الرئاسية والتي سبق وبينها في المطلب الأول يوجد مجالس المسائلة الإدارية وهذا ما سوف نتناولها في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: مجالس التأديب في التشريع العُماني

قد يوكل المشرع مهمة التأديب الوظيفي إلى مجالس محاكم تأديبية ذات طابع إداري تكون مستقلة عن الإدارة تصدر بحق الموظف المخالف قراراً تأديبياً نهائياً ملزماً لها، ومجالس التأديب وإن لم تكن محاكم قضائية بالمعنى الدقيق، إلا أن لها من تشكيلها والإجراءات التي تتبع أمامها، ومن نهائية قراراتها، ما يباعد بينها وبين التنظيمات الإدارية العادية، ويقربها من المحاكم القضائية، حيث يطلق عليها (الهيئات الإدارية ذات الإختصاص القضائي)، فهي من حيث التشكيل يغلب عليها الصفة الإدارية، أما من ناحية الإجراءات ونهائية القرارات يغلب عليها الطابع القضائي.⁶⁰

وقد سار على هذا النهج المشرع العُماني وأخذ به، ويستدل على ذلك بمنطوق نص المادة (115) من قانون الخدمة المدنية

الحالي والتي نصبت على أنه: «مع مراعاة حكم المادة (117) تكون المساءلة الإدارية وتوقيع الجزاء من اختصاص المجلس المركزي للمساءلة الإدارية أو مجلس المساءلة الإدارية بالوحدة التي وقعت فيها المخالفة حتى ولو كان الموظف المخالف تابعاً وقت المساءلة أو المجازاة لوحدة أخرى».

وبناء على ذلك يتضح أن المشرع العُماني قد أخذ بالنظام الذي يقضي بتوقيع العقوبات التأديبية من قبل مجالس التأديب، فضلاً عن أنه حدد نوعين من المجالس التأديبية، وهما مجلس المساءلة الإدارية سنتناوله في الفرع الأول والمجلس المركزي للمساءلة الإدارية سنتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مجالس المساءلة الإدارية في التشريع العُماني

باستعراض التشريع العُماني نجده لم يأخذ بفكرة المحاكم التأديبية شأنه في ذلك شأن المشرع الأردني، وإنما أخذ بفكرة المجالس التأديبية المتمثلة في مجلس المساءلة الإدارية على مستوى الوحدة الإدارية وفي المجلس المركزي للمساءلة الإدارية. سوف نتناولها تباعاً من حيث التشكيل والإختصاصات.

أولاً: مجلس المساءلة الإدارية

1 - تشكيل مجلس المساءلة الإدارية

لقد ورد تشكيل مجلس المساءلة الإدارية في قانون الخدمة المدنية الحالي بموجب نص المادة (118) والتي تنص على: «يشكل مجلس المساءلة الإدارية من ثلاثة أعضاء من بينهم الرئيس، ويشترط أن لا تقل وظيفة رئيس المجلس عن مدير عام وأن لا تقل درجة عضو المجلس عن درجة الموظف المحال إلى المساءلة الإدارية. ويجوز تشكيل أكثر من مجلس في الوحدة، ويصدر بتشكيل المجلس قرار من رئيس الوحدة على أن يتضمن أعضاء احتياطيين ليحل أي منهم محل من يتعذر حضوره من الأعضاء الأصليين، ويحدد هذا القرار نظام العمل بالمجلس وأمين سره».

تقدير تشكيل مجلس المساءلة الإدارية

وبتدقيق النص التشريعي، لا شك وأن هناك جملة من الملاحظات، حيث أن المشرع العُماني بهذا النص قد غلب مبدأ «الفاعلية» على حساب مبدأ «الضمان»، ويتضح ذلك من تركه سلطة اختيار أعضاء المجلس بمحض إرادة رئيس الوحدة، ولم يأت بتشكيل تشريعي محدد لأعضاء هذا المجلس، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى إهدار للضمانة القانونية التي تتحقق عندما يتم تعيين الأعضاء بقوة القانون، حيث كان بوسع المشرع أن يحدد التشكيل قانوناً وذلك بتعيين الأعضاء بصفاتهم الوظيفية، باعتبار أن تشكيل المجلس بهذه الطريقة من شأنه إضفاء نوع من الضمانة القانونية ويقترّب من آلية التشكيل القضائي، أضف إلى ذلك أن النص قد افتقد العنصر القانوني في أعضاء تشكيلة المجلس بحيث لم يشترط توافر عضو ذو مؤهلات قانونية بالرغم من توافر الدوائر القانونية ضمن الهياكل التنظيمية لوحدات الجهاز الإداري للدولة وإن كان قد أتاح للمجلس حق الإستعانة في سبيل قيامه بمسؤولياته بأهل الخبرة الفنية والقانونية، إلا أن ذلك يبقى أمراً اختيارياً قد يلجأ إليه المجلس وقد لا يلجأ، والحقيقة أن وجود العنصر القانوني في عضوية مجالس المساءلة الإدارية يُعد ضمانة رئيسية للموظف الذي يخضع للمساءلة لكونه وبحكم تكوينه أقدر من غيره في الوقوف على مختلف جوانب المساءلة التأديبية خاصة الجوانب والمبادئ

القانونية منها، في حين أن المشرع أشتراط ألا تقل وظيفة رئيس المجلس عن درجة مدير عام على الرغم من أن هذا الشرط لا يضيف أي ضمانات للموظف المحال إلى المجلس التأديبي، وكان الأجدر أن يكون من بين أعضاء المجلس مدير الدائرة القانونية أو أحد أعضائها القانونيين، فضلاً عن ذلك لم يحدد النص عدد الأعضاء الإحتياطيين وشروطهم وممن يتم تعيينهم.

2 - اختصاصات مجلس المساءلة الإدارية

حقيقة الأمر، وردت اختصاصات مجلس المساءلة الإدارية بشكل مقنن بموجب قانون الخدمة المدنية العُماني الحالي في المادة (119) منه والتي نصت على أن يختص مجلس المساءلة الإدارية بالآتي:

أ - النظر في إيقاف الموظف أو مد مدة الإيقاف عن العمل طبقاً لحكم المادة (110)⁶¹ بالنسبة إلى شاغلي وظائف الدرجة الثالثة فما دون.

ب - توقيع أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (116)⁶² بالنسبة إلى شاغلي الوظائف المذكورة في البند السابق، عدا العقوبات التي يختص بتوقيعها رئيس الوحدة. وإذا رأى المجلس ملاءمة توقيع أي من العقوبات التي يختص بتوقيعها رئيس الوحدة أحال الأوراق إليه بقرار مسبب ليتخذ ما يراه مناسباً طبقاً للمادة (117)⁶³.
باستقراء النص يتبين لنا أن للمجلس اختصاص قضائي واختصاص ولائي.

- الإختصاص القضائي: نجد فيه مجلس المساءلة الإدارية يمارس سلطته في التأديب بوصفه جهة تأديبية بالنسبة للموظفين المنتميين إلى إحدى الدرجات حتى الدرجة الثانية من الجدول، إذا له بمقتضى القانون أن يقوم بتوقيع إحدى الجزاءات المنصوص عليها في المادة (116) من قانون الخدمة المدنية العُماني السابق بيانها وذلك عند ثبوت ارتكاب الموظف لخطأ تأديبي يستوجب مساءلته تأديبياً.

- الإختصاص الولائي: وفيه نجد أن القانون قد خول مجلس المساءلة الإدارية ثلاثة اختصاصات ولائية تتمثل في إيقاف الموظف عن العمل احتياطياً إذا كانت مصلحة التحقيق الذي يجريه مع الموظف تقتضي ذلك، وكذلك النظر في تمديد مدة الإيقاف عن العمل إذا كان قرار الوقف قد صدر من السلطة الرئاسية، بالإضافة إلى النظر في وقف صرف راتب وبدلات الموظف شريطة ألا تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر، ويكون التظلم من قرارات مجلس المساءلة الإدارية إلى المجلس المركزي للمساءلة الإدارية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بالقرار⁶⁴.

ثانياً: المجلس المركزي للمساءلة الإدارية

1 - تشكيل المجلس المركزي للمساءلة الإدارية

بالنظر إلى قانون الخدمة المدنية العُماني الحالي نجده قد نص في المادة (121) منه على تشكيل المجلس المركزي للمساءلة الإدارية، بحيث يشكل من ثلاثة أعضاء من شاغلي وظائف الدرجة الخاصة من بينهم الرئيس، ويصدر بتشكيله قرار من رئيس مجلس الخدمة المدنية على أن يتضمن أعضاء احتياطيين ليحل أي منهم محل من يتعذر حضوره من الأعضاء الأصليين. ويحدد هذا القرار نظام العمل بالمجلس وأمين سره.

تقدير تشكيل المجلس المركزي للمساءلة الإدارية

حقيقة الأمر، جاء تشكيل المجلس غير مقنن، وإنما ترك المشرع أمر تشكيله إلى تقدير رئيس مجلس الخدمة المدنية، فضلاً عن عدم اشتراطه أن يكون من بين أعضاء المجلس عناصر قانونية أو قضائية بالرغم من أن هذا المجلس يمارس اختصاصه كهيئة استئنافية بنظر التظلمات المقدمة من قرارات مجلس المسائلة الإدارية وفق نص المادة (120)⁶⁵.

وباعتقادنا هذا يشكل نقص تشريعي يحسن تداركه، إذ أن العنصر القانوني أو القضائي يكون أكثر دراية بالمسائل القانونية والفنية المتعلقة بإجراءات المسائلة التأديبية وتحديد الجزاء المناسب للمخالفة المرتكبة وذلك من خلال حسه القضائي وإلمامه بالمبادئ القانونية المتعلقة بالتأديب، كما أن النص جاء خلواً من بيان الأعضاء الإحتياطيين من حيث العدد والشروط الواجب توافرها فيمن يعينون.

2 - اختصاصات المجلس المركزي للمساءلة الإدارية

وردت اختصاصات المجلس المركزي للمساءلة الإدارية على سبيل الحصر في المادة (122) من قانون الخدمة المدنية الحالي، والتي تنص على أن يختص بالآتي:

أ - النظر في التظلمات المقدمة من قرارات مجالس المسائلة الإدارية وتكون قراراته في شأن هذه التظلمات نهائية.
ب - النظر في إيقاف الموظف أو مد مدة الإيقاف عن العمل طبقاً لحكم المادة (110) بالنسبة إلى شاغلي وظائف الدرجة (أ) حتى الثانية.

ج - توقيع أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (116) على شاغلي الوظائف المذكورة في البند السابق.
وباستعراض النص المذكور يتبين لنا أن للمجلس المركزي للمساءلة الإدارية اختصاصات ثلاث، أحدها باعتباره سلطة تأديبية بدائية وثانيها باعتباره سلطة تأديبية تعقيبية وثالثها اختصاص ولائي.

- الإختصاص التأديبي الإبتدائي: يختص المجلس المذكور كسلطة تأديبية ابتدائية وفقاً للفقرة (ج) من المادة (122) وذلك من خلال اختصاصه بتوقيع الجزاءات المنصوص عليها في المادة (116) من ذات القانون على الموظفين المنتمين إلى وظائف الدرجة (أ) وحتى الدرجة الثانية من جدول الرواتب.

- الإختصاص التعقيبي في المجال التأديبي للمجلس المركزي: يتبين لنا من منطوق نص المادة (122) وفي الفقرة (أ) منها من قانون الخدمة المدنية العماني الحالي، أن المجلس المركزي للمساءلة التأديبية سلطات تعقيبية على القرارات التأديبية الصادرة من مجلس المسائلة الإدارية في الوحدات متى ما تم التظلم منها، حيث له السلطة - بصفة هيئة استئنافية - أن يقرر إلغاء الجزاء المتظلم منه أو تعديله على ضوء ما تسفر عنه المحاكمة الإستئنافية، أو أن يقرر رفض التظلم وتأييد القرار الصادر برفض الجزاء من مجلس المسائلة الإدارية، وتكون قراراته نهائية وقابلة للطعن أمام محكمة القضاء الإداري، ويكون التظلم من قرارات المجلس المركزي للمساءلة الإدارية إلى رئيس مجلس الخدمة المدنية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بالقرار، ولرئيس المجلس رفض التظلم أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة أو تعديله خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التظلم، ويعتبر انقضاء هذه المدة دون البت في التظلم بمثابة رفضه، وفي جميع الأحوال يعتبر القرار في شأن التظلم نهائياً، لكنه قابل للطعن أمام محكمة القضاء الإداري⁶⁶.

- الإختصاص الولائي للمجلس المركزي للمساءلة الإدارية: يتمتع المجلس باختصاص ولأئي بموجب الفقرة (ب) من المادة (122) من قانون الخدمة المدنية العُماني الحالي من حيث نصها على النظر في إيقاف الموظف أو مد مدة الإيقاف عن العمل طبقاً لحكم المادة (110) السابق بيانها، وذلك بالنسبة إلى شاغلي وظائف الدرجة (أ) حتى الثانية. ويقصد بالوقف في هذا النص الوقف الإحتياطي عن العمل، وهو إجراء احتياطي مؤقت تلجأ إليه الإدارة لكف يد الموظف عن المرفق حال تعرضه لإجراءات تأديبية أو جنائية بحيث يمتنع عليه ممارسة وظيفته طيلة الفترة الزمنية التي صدر بها قرار الوقف من الجهة المختصة التي اتخذت قرار الوقف، وعلّة ذلك لكي لا يؤثر على سير التحقيق، وبذات الوقت ليتسنى لسلطة المساءلة الإدارية الحصول على الحقائق من الجهة التي يعمل بها هذا الموظف بسهولة أكثر مما لو وجد فيها، والسند القانوني لهذا الإجراء يتمثل في المادة (110) من قانون الخدمة المدنية العُماني الحالي السابق بيانها⁶⁷، التي مكنت صلاحية الوقف لرئيس الوحدة الإدارية أو من يفوضه، وكذلك المادة (119) من ذات القانون في الفقرة (أ) منها التي مكنت صلاحية الوقف لمجلس المسائلة الإدارية، وكذلك المادة (122) في الفقرة (ب) منها التي مكنت فيها صلاحية الوقف للمجلس المركزي للمساءلة الإدارية.

وأيضاً كانت الجهة التي أصدرت قرار الوقف ومدته، لا نستطيع القول: أن الوقف يشكل عقوبة، وإنما يفهم من خلال النصوص القانونية الناظمة له والتي سبق وبينها أن الغاية منه اقتضاء مصلحة التحقيق لحين إنتهاء أسبابه وهو إجراء احتياطي، وحال إنتهاء أسبابه بالبراءة يعود الأمر كما كان عليه قبل الوقف مع استحقاق كافة حقوقه وامتيازاته التي منعت عنه مدة الوقف.

إلنتائج:

1 - المشرع العُماني في قانون الخدمة المدنية الحالي الصادر بالمرسوم الملكي رقم 120/2004 لم يبين تعريفاً شاملاً للموظف العام، بحيث جاء تعريفاً ضيقاً في المادة (2) على عكس ما عرفه ذات المشرع في القانون الجزائري العُماني الصادر بالمرسوم رقم (7/1974) والذي جاء واسعاً وشاملاً في المادة (154) منه.

2 - المشرع العُماني أخذ بفكرة المجالس التأديبية ولم يأخذ بفكرة المحاكم التأديبية، حيث أنه بتشكيل مجلس المساءلة الإدارية كسلطة تأديبية في المادة (118) من قانون الخدمة المدنية، نجده قد غلب منطق الفاعلية على حساب منطق الضمان، ويتضح ذلك من تركه سلطة اختيار أعضاء المجلس بمحض إرادة رئيس الوحدة، ولم يأت بتشكيل تشريعي محدد لأعضاء هذا المجلس، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى إهدار للضمانة القانونية التي تتحقق عندما يتم تعيين الأعضاء بقوة القانون.

3 - في تشكيلة أعضاء مجلس المسائلة الإدارية، نجد أن النص القانوني قد افتقد العنصر القانوني أو القضائي في تشكيلة أعضاء المجلس، حيث أن المشرع لم يشترط توافر عضو ذو مؤهلات قانونية بالرغم من توافر الدوائر القانونية ضمن الهياكل التنظيمية لوحدات الجهاز الإداري للدولة، وإن كان قد أتاح للمجلس حق الإستعانة في سبيل قيامه بمسؤولياته بأهل الخبرة الفنية والقانونية، إلا أن ذلك يبقى أمراً اختيارياً قد يلجأ إليه المجلس وقد لا يلجأ.

4 - لم يحدد المشرع عدد الأعضاء الإحتياطيين وشروطهم وممن يتم تعيينهم ولذلك جاءت هذه المسألة فضفاضة قد تخلق نوع من الإرتباك عند اللجوء إلى تفعيلها.

5 - المشرع العُماني لم يقنن تشكيل المجلس المركزي للمساءلة الإدارية، وإنما ترك أمر التشكيل إلى تقدير رئيس مجلس الخدمة

المدنية، وبذات الوقت عدم اشتراطه العنصر القانوني أو القضائي من بين تشكيلة المجلس بالرغم من أن هذا المجلس يمارس اختصاصه كهيئة إستئنافية بنظر التظلمات المقدمة من قرارات مجلس المسائلة الإدارية وفق نص المادة (120).
6- المشرع العُماني أخذ بمجالس التأديب، وإن لم تكن محاكم قضائية بالمعنى الدقيق، إلا أنها ومن تشكيّلها والإجراءات التي تتبع أمامها، ومن نهائية قراراتها، ما يباعد بينها وبين التنظيمات الإدارية العادية ويقترّب من المحاكم القضائية، فهي من حيث التشكيل يغلب عليها الصفة الإدارية، أما من ناحية الإجراءات ونهائية القرارات يغلب عليها الطابع القضائي، أي أن المشرع العماني قد سار على نظام السلطة التأديبية شبه القضائي، بحيث يوازي بين منطوق الفاعلية ومنطوق الضمان.
التوصيات:

- 1 - نتمنى على المشرع بدلاً من التوسع في تعريف الموظف العام في القانون الجزائي أن يجد هذا التوسع والوضوح في مكانه الصحيح، وهو باعتقادنا يتناسب مع التشريع الناظم للموظف العام وهو قانون الخدمة المدنية.
 - 2 - نتمنى على المشرع العُماني بدلاً من ترك سلطة اختيار أعضاء مجلس المسائلة الإدارية لإرادة رئيس الوحدة الإدارية، أن يتم اختيار الأعضاء وتشكيلهم بصفاتهم الوظيفية وذلك بموجب نص القانون، لكي يضمن الضمانة القانونية، وبذات الوقت يقترّب من آلية التشكيل القضائي.
 - 3 - نتمنى على المشرع أن يتدارك هذه المسألة والنص على ضرورة وجود العنصر القانوني في عضوية مجالس المسائلة الإدارية لأنه يُعد ضماناً رئيسية للموظف الذي يخضع للمساءلة لكونه وبحكم تكوينه أقدر من غيره في الوقوف على مختلف جوانب المسألة التأديبية خاصة الجوانب والمبادئ القانونية منها.
 - 4 - نتمنى على المشرع النص على أعداد الأعضاء الاحتياطيين وشروطهم وممن يتم تعيينهم تلافياً لأي إرباك.
 - 5 - نتمنى على المشرع العُماني تدارك هذا النقص التشريعي، ويقين تشكيل المجلس المركزي للمساءلة الإدارية، وتطعيمه بالعناصر القانونية أو القضائية كونهم أكثر دراية بالمسائل القانونية والفنية المتعلقة بإجراءات المسائلة التأديبية وتحديد الجزاء المناسب للمخالفة المرتكبة وذلك من خلال حسم القانوني وإلزامهم بالمبادئ القانونية المتعلقة بالتأديب، مع بيان الأعضاء الاحتياطيين من حيث العدد والشروط الواجب توافرها فيمن يعينون.
- المراجع:

- د. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، ط1، عمّان-الأردن، 1996.
- د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراة، قدمت لجامعة القاهرة، 1967.
- د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، دمشق، 1975.
- د. محمد عبدالعال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة، القاهرة، بدون سنة نشر،
- د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، داروائل للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ط. 2003.
- د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة، مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان، 1994.

- 7 -- د. نوفان عقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة والنشر، عمان-الأردن، ط1، 2007.
- 8 -- د. منصور ابراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق، عمان-الأردن، ط1984.
- 9 - د. علي مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مطبعة السعادة، القاهرة، طبعة 1984.
- 10 -- د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية، رسالة دكتوراة مقدمة لجامعة القاهرة، 1967.
- 11 - د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، ط1، عمان، 1989.
- 12 -- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.
- 13 - د. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 14 - د. عبدالفتاح حسن، السلطة التأديبية المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، س7، العدد الأول والثاني، 1965.
- 15 - د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1983.
- 16 - د. مصطفى عفيفي وبدرية جاسر، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، مطبعة حسان، القاهرة، 1982.
- 17 - د. محمد عبدالحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، القاهرة، 1977.
- 18 - د. يوسف فندي شباط، القانون الإداري وتطبيقاته، دار الكتاب الجامعي، دولة الإمارات العربية المتحدة، العين، 2017.
- 19 - د. محمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعي، 2007.
- 20 - د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 21 - المعهد الدولي للعلوم الإدارية، دراسة مقارنة في مسائل التنفيذ على الدولة والقضاء التأديبي ومسؤوليات السلطات العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، س2، العدد الأول، يونيه 1960.
- 22 - د. عمر فؤاد بركات، الوقف الإحتياطي، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، السنة 26، العدد 2، ديسمبر 1984.
- 23 - د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري والإدارة العامة، رسالة دكتوراة، حقوق عين شمس، 1973.
- 24 - د. عبدالوهاب البنداري، الإختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون تاريخ.
- 25 - د. فهد عزت، سلطة الإدارة بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1980.
- 26 - د. عبدالفتاح حسن، السلطة المختصة بتأديب العاملين في التشريع المقارن والتشريع المصري، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، س7، 1965.
- 27 - د. محمد عبدالحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، القاهرة، 1977.
- 28 - د. بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- 29 - د. محمد عصفور، نحو نظرية عامة في التأديب، عالم الكتب، القاهرة، 1967.

القوانين:

- قانون الخدمة المدنية العُماني الصادر بالمرسوم رقم 120/2004.
- قانون الخدمة المدنية الأردني، رقم 23 لعام 1966 وورقم 55 لعام 2002 .
- قانون الجزاء العُماني رقم 7/1974 وتعديلاته.
- قانون العمل العُماني رقم 35 لسنة 2003.

مجلات نقابة المحامين

مجموعة مجلات نقابة المحامين الأردنيين، لسنة 1984، 1973، 1972.

مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا (1988-1992).

المراجع الأجنبية:

1-C .E .9.4.1923 .Hardouin,delaforge,Rec. 1923 ,

2-C.E -7.6.1935 ,Hauriou) Maurice :(Precis elementaire de droit Administratif,Paris1925,

3 -De laubadere) Andre:(manuel de drout administrative ,Paris 4,em edition.1955,

. 1954,administratif droit de Cours :Waline .M -4

F .Gazier :la fonction publique dans le monde,Paris5- .1975,

الهوامش

- 1 - د. نواف كنعان، القانون الاداري الاردني، الكتاب الثاني، ط1، عمّان-الاردن، 1996، ص28.
 - 2 -د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراة، قدمت لجامعة القاهرة، 1967، ص7.
 - انظر أيضاً: د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الاداري، دمشق، 1975، ص29 و30. ود.محمد عبدالعال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة، القاهرة، بدون سنة نشر، ص47-45.
 - 3 -د.علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الاداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان-الاردن، ط2003، ص414.
 - 4 -د. نوفان عقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة والنشر، عمان-الاردن، ط2007، ص21.
 - 5 -د.منصور ابراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق، عمان-الاردن، ط1984، ص10.
 - 6 - تنص الفقرة (ب) من المادة الثانية من نظام الخدمة رقم (23) لسنة 1966 « تسري أحكام هذا النظام على: (ب) جميع موظفي المؤسسات أو السلطات الحكومية الأخرى الذي يقرر مجلس الوزراء سريان أحكام هذا النظام عليهم».
 - 7 -د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص418.
 - 8 - عدل عليا، 15/2/1994، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، ص716.
 - 9 -المادة «60» من نظام الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 2002.
- المرجع المختص بالتعيين: هو الوزير بناء على تنسيب من اللجنة المركزية لشؤون الموظفين وفقاً لأحكام المادة«54» من نظام

الخدمة المدنية رقم «55» لسنة 2002، أما الموظفون بعقود فيتم تعيينهم بقرار من رئيس الوزراء بناء على تنسيب الوزير المختص إذا كان الراتب الذي يخصص للموظف يتجاوز الراتب المحدد لموظفي الفئة الأولى، وبقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام إذا لم يتجاوز ذلك.

10 - د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 13.

11- C.E.9.4.1923.Hardouin,delaforge,Rec,1923 ,P.239

12 -د.علي مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مطبعة السعادة، القاهرة، ط1، 1984، ص134.

13 - C.E,7.6.1935 ,Pichon ,Rec,p667.

14 - عدل عليا، قضية رقم 72/1973، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، عدد 7 و8 لسنة 1973، ص962.

- عدل عليا، قضية رقم 109/1975، مجلة نقابة المحامين، عدد 7 و8 لسنة 1976، ص1202.

15 - عدل عليا، قضية رقم 182/1983، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، عدد 5 لسنة 1984، ص649.

أشار إليه: د.نوفان عقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص29.

16 - حكم محكمة الإدارية في الدعوى الابتدائية رقم (1) لسنة (1) قضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عامها الأول والثاني، ص88.

17 - د.محمد جودت الملتط، المسؤولية التأديبية، رسالة دكتوراة مقدمة لجامعة القاهرة، 1967، ص14-17.

18 - Hauriou) Maurice :(Precis elementaire de droit Administratif,Paris,1925,p274.

19 - De laubadere) Andre:(manuel de droit administrative ,Paris 4,em edition,1955,pp.250-251.

20 - د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص18.

21 - د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، ط1، عمان، 1989، ص122.

22 - د. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص31.

23 - د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة، مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان، 1994، ص31.

24 - د. نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص35-36.

25 - انظر: المادة (16) من قانون الخدمة المدنية العُماني الحالي.

26 - د. يوسف فندي شباط، القانون الإداري وتطبيقاته، دار الكتاب الجامعي، الإمارات العربية المتحدة، 2013، ص44.

27 - M.Waline :Cours de droit administratif,1954,P.862.

28-د.سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دارالفكر العربي، القاهرة، 1995، ص415.

29 -د.سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص421.

- 30- د. عبدالفتاح حسن، السلطة التأديبية المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، س7، العدد الأول والثاني، 1965، ص11-9.
- 31- د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1983، ص90.
- 32- د. مصطفى عفيفي وبدرية جاسر، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، مطبعة حسان، القاهرة، 1982، ص78.
- 33- د. محمد عبدالحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، القاهرة، 1977، ص21.
- 34- د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص542.
- 35- د. يوسف فندي شباط، القانون الإداري وتطبيقاته، دارالكتاب الجامعي، دولة الإمارات العربية المتحدة، العين، 2017، ص251.
- 36- د. محمد محمد حمد الشلحاني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعي، 2007، ص146-147.
- 37- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص327.
- 38- المعهد الدولي للعلوم الإدارية، دراسة مقارنة في مسائل التنفيذ على الدولة والقضاء التأديبي ومسؤوليات السلطات العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، س2، العدد الأول، يونيه 1960، ص280.
- 39 - F. Gazier :la fonction publique dans le monde, Paris, 1972, P170.
- 40- د. نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص86.
- 41- المعهد الدولي للعلوم الإدارية، مرجع سابق، ص216.
- 42- د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص217.
- 43- د. عمر فؤاد بركات، الوقف الإحتياطي، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، السنة 26، العدد 2، ديسمبر 1984، ص121.
- 44- د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري والإدارة العامة، رسالة دكتوراة، حقوق عين شمس، 1973، ص426.
- 45- د. عبد الوهاب البنداري، الإختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون تاريخ، ص89.
- 46- د. فهد عزت، سلطة الإدارة بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1980، ص136.
- 47- د. عبدالفتاح حسن، السلطة المختصة بتأديب العاملين في التشريع المقارن والتشريع المصري، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، س7 ع1، 1965، ص10.
- 48- د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص218.
- 49- المادة (106) من قانون الخدمة المدنية العُماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (120/2004).
- 50- العقوبات وفق منطوق نص المادة (116) هي: 1- الإنذار 2- الخصم من الراتب لمدة لاتزيد على ثلاثة اشهر في السنة 3- الحرمان من العلاوة الدورية 4 - خفض الراتب فيحدود علاوة 5- خفض إلى الوظيفة والدرجة الأدنى مباشرة مع استحقاقه

الراتب الذي وصل إليه في الدرجة التي خفض منها وعلاوات وبدلات الدرجة التي خفض إليها.6- الخفض إلى الوظيفة والدرجة الأدنى مباشرة مع استحقاقه الراتب الذي كان يتقاضاه قبل الترقية إلى الدرجة التي خفض منها وعلاوات وبدلات الدرجة التي خفض إليها.7- الإحالة إلى التقاعد.8- الفصل من الخدمة.

51 -حكم محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 8/1/1989 في القضية رقم 162/1988، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا (1988-1992)، ص119.

52 -د. يوسف فندي شباط، القانون الإداري وتطبيقاته، مرجع سابق، ص250.

53 -د. محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، القاهرة، 1977، ص78.

54 -د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص416. أشار إليه د. نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص74.

55 - رئيس الوحدة، ويعني الوزير أو رئيس الوحدة الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة، المادة(2) من قانون الخدمة المدنية العُماني.

56 -د. يوسف فندي شباط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص250.

57 -المعهد الدولي للعلوم الإدارية، دراسة مقارنة في مسائل التنفيذ، مرجع سابق، ص268.

58 -د. بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص56.

59 -د. محمد عصفور، نحو نظرية عامة في التأديب، عالم الكتب، القاهرة، 1967، ص37.

60 -د. يوسف فندي شباط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص252.

61 - المادة «110» من قانون الخدمة المدنية العُماني، والتي تنص على أنه «لرئيس الوحدة أو من يفوضه أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك مع استمرار صرف راتبه الكامل، ولا يجوز أن تمتد فترة الوقف لأكثر من ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس المساءلة المختص، وفي هذه الحالة يجوز للمجلس أن يقرر وقف صرف راتبه، فإذا حفظ التحقيق أو برىء الموظف أو عوقب بالإندار أو الخصم من الراتب بما لا يجاوز خمسة أيام صرف إليه ما يكون قد أوقف من راتبه».

62 - المادة «116» من ذات القانون، والتي تنص على العقوبات الجائز توقيعها على الموظفين هي «1- الإنذار 2- الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر في السنة 3- الحرمان من العلاوة الدورية 4- خفض الراتب في حدود علاوة 5- الخفض إلى الوظيفة والدرجة الأدنى مباشرة مع استحقاقه الراتب الذي وصل إليه في الدرجة التي خفض منها وعلاوات وبدلات الدرجة التي خفض إليها.6- الخفض إلى الوظيفة والدرجة الأدنى مباشرة مع استحقاقه الراتب الذي كان يتقاضاه قبل الترقية إلى الدرجة التي خفض منها وعلاوات وبدلات الدرجة التي خفض إليها.7- الإحالة إلى التقاعد.8- الفصل من الخدمة.

63 - المادة «117» من ذات القانون، والتي تنص على أنه « لرئيس الوحدة حفظ التحقيق أو توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً في السنة وبما لا يجاوز عشرة ايام في المرة الواحدة وذلك إذا لم تكن هناك شبهة جنائية

فيما هو منسوب إلى الموظف تستوجب إحالته إلى الجهة المختصة بالتحقيق معه جنائياً. ويجوز لرئيس الوحدة تفويض الرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر فيما يتعلق بالتصرف في المخالفات البسيطة وذلك بحفظ التحقيق أو توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة وبما لا يجاوز خمسة عشر يوماً في السنة. ويكون التظلم من العقوبات المشار إليهما إلى رئيس الوحدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بقرار العقوبة على أن يتم البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، ويعتبر انقضاء هذه المدة دون بت في التظلم بمثابة رفضه، وفي جميع الأحوال يعتبر القرار بشأن التظلم نهائياً».

64 - انظر: نص المادة (120) من قانون الخدمة المدنية الحالي الصادر بالمرسوم رقم 120/2004.

65 - نص المادة 121 من قانون الخدمة المدنية العُماني الحالي، «يكون التظلم من قرار مجلس المساءلة الإدارية إلى المجلس المركزي للمساءلة الإدارية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بالقرار».

66 - انظر: نص المادة (123) من قانون الخدمة المدنية الحالي الصادر بالمرسوم رقم 120/2004.

67 - المادة «110» من قانون الخدمة المدنية العُماني، والتي تنص على أنه «لرئيس الوحدة أو من يفوضه أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك مع استمرار صرف راتبه الكامل، ولا يجوز أن تمتد فترة الوقف لأكثر من ثلاثة

أشهر إلا بقرار من مجلس المساءلة المختص، وفي هذه الحالة يجوز للمجلس أن يقرر وقف صرف نصف راتبه، فإذا حفظ التحقيق أو برى الموظف أو عوقب بالإنذار أو الخصم من الراتب بما لا يجاوز خمسة أيام صرف إليه ما يكون قد أوقف من راتبه».