مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية

اسم المقال: مبدأ حياد عضو مجلس التأديب كضمانة أساسية في مجال الوظيفة العامة
اسم الكاتب: علي محمد أمين، أ.د. محمد العموري
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/10262
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 06:24 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية
المجلد 3 (4) – 2023 : 1- 23

Damascus University Journal of Legal Sciences Vol 3 (4)- 2023: 1-23

مبدأ حياد عضو مجلس التأديب كضمانة أساسية في مجال الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)

علي محمد أمين [1] ، أ. د. محمد العموري [2]

[1] طالب دكتوراه في جامعة دمشق، كلية الحقوق، قسم القانون العام.

[2] أستاذ دكتور في جامعة دمشق، كلية الحقوق، قسم القانون العام.

الملخص:

نتناول في هذا البحث مبدأ حياد عضو مجلس التأديب كأحد ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، وقد هدفت الدراسة إلى بيان ألا يوجد تعريف جامع ومانع لمبدأ الحياد، فقد يتمثل بفكرة الفصل بين سلطتي التحقيق وإيقاع العقوبة، أو قد يعتبر جزءاً من حقوق الدفاع، وأن للحياد طبيعة شخصية وموضوعية، وتختلف حدوده باختلاف النظام القانوني المتبع بالدولة، فهناك النظام التأديب الإداري والنظام القضائي والنظام شبه القضائي، ويوجد عدة وسائل قانونية تكفل حماية مبدأ الحياد، ومن ضمنها إمكانية تطبيق بعض أسباب رد القضاة وتنحيتهم المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية أو في القوانين الإجرائية محل البحث على عضو مجلس التأديب، وإمكانية تطبيق عيب إساءة استعمال السلطة على عضو مجلس التأديب وخصوصاً في نظام التأديب الإداري، واقتضت هذه الدراسة استخدام عدة مناهج بحثية، فقد تم اتباع المنهج التطبيقي والتحليلي وإبراز الجانب النقدي للباحث، ولقد خلصت الدراسة إلى بعض النتائج والتوصيات التي تم سردها في نهاية البحث.

الكلمات المفتاحية: حياد، ضمانات التأديب، مجلس التأديب.

تاريخ الإيداع: 2021/10/3
تاريخ القبول: 2021/12/13



حقوق النشر: جامعة دمشق – سورية، يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر بموجب الترخيص CC BY-NC-SA 04

ISSN: 2789-7621 (online)
https://journal.damascusuniversity.edu.sy/

The principle of impartiality of a member of a disciplinary board as a (Comparative study) fundamental guarantee in the field of public service

Ali Mohammad Amin [1], Prof. Mohammed Al-Amouri[2]

[1] PhD student at Damascus University, Faculty of Law, Department of Public Law.

[2] Professor at Damascus University, Faculty of Law, Department of Public Law.

Received: 2021/10/3
Accepted:2021/12/13

Copyright: Damascus University- Syria, The authors retain the copyright under a CC **BY- NC-SA**

Abstract:

In this research, we discuss the principle of impartiality of a member of the Disciplinary Council as one of the disciplinary guarantees in the public office. The study aimed to show that there is no comprehensive and anti-impartial definition of the principle of impartiality. Personal and objective, and its limits vary according to the legal system followed in the country, there is the administrative disciplinary system, the judicial system, and the quasi-judicial system, and there are several legal means to ensure the protection of the principle of impartiality, including the possibility of applying some of the reasons for the dismissal and dismissal of judges stipulated in the Code of Civil Procedure or in the procedural laws The subject of the research is on a member of the Disciplinary Council, and the possibility of applying the defect of abuse of power to a member of the Disciplinary Council, especially in the administrative disciplinary system. They are listed at the end of the search.

Key Words: Neutrality, Discipline Guarantees, Discipline Council.

المقدمة:

تعتبر الضمانات التأديبية للموظف، الضوء الذي ينير الإجراءات التأديبية الواجب إتباعها من طرف السلطة التأديبية، كما تعد سلاحاً بيد الموظف يمكنه من مجابهة انحراف سلطة التأديب وتعسفها، ودِرعاً يحمي من تطرف سلطة الإدارة في اتخاذ الجزاء، ولذلك فإن إحاطة الموظف العام بضمانات تأديبية قبل توقيع العقوبة أو أثناءها أو بعد توقيعها، أصبح من الأمور المستقر عليها فقها وقضاء، باعتبار أنها من الأسس التي تقتضيها المبادئ العامة للقانون وتمليها قواعد العدالة دون حاجة إلى نص يقررها، وعلى هذا الأساس يجب أن تستند حماية الموظفين إلى حق أساسي وجوهري يكون على مدى مراحل الإجراءات التأديبية كلها، وهو احترام قاعدة القانون في كافة مراحل التأديب، بدءاً من إحالة الموظف إلى التحقيق التأديبي إلى غاية توقيع العقوبة التأديبية عليه.

وإذا كان هناك من يصف الضمانات التأديبية بأنها "الحقوق الممنوحة للموظف العام من خلال القوانين في مراحل إيقاع العقوبة "، فإننا نجد الفقيه الإنكليزي(Beach) يطلق عليها "عدالة الإجراءات"؛ والمقصود بها "أن الإدارة يجب أن تواجه الموظف بما هو منسوب إليه كتابة وأن تكون الأسباب مفصله، ولا يوقع الجزاء إلا بعد استجواب الموظف، ويجب أن تتاح له الفرصة كاملة ليدافع عن تصرفاته ويدحض ما هو منسوب إليه [1] "، فالضمانات التأديبية المتوفرة للموظف العام هي أن يتم تمكينه من حقه في الدفاع عن نفسه أصالة أو عن طريق نائبه، وكذلك حقه في الاطلاع على الملفات، ومواجهة جهة الإدارة له بالمخالفة المنسوبة، وكذلك حقه في أن يتم التحقيق الإداري معه بكل حيادية، إضافة إلى تسبيب القرار الإداري لما له من أهمية للموظف العام، وكذلك من ضمن الضمانات حق الموظف في التظلم من القرار الإداري الصادر ضده، وإذا لم يقبل الموظف القرار الصادر من اللجان المختصة في التظلم الإداري كان له الحق في الطعن أمام القضاء.

وانطلاقاً مما سبق اخترتُ أن يكون موضوع بحثي متعلقاً بضمانة "حياد عضو مجلس التأديب"، حيث يعتبر مبدأ الحياد من أهم المبادئ العملية التي يفترض توافرها في كل من يتولى سلطة أو يمارس اختصاصاً إدارياً، بحيث كان أول استعمال له من قبل مجلس الدولة الفرنسي في قضية(Terrisse) في حكمه الصادر بتاريخ 1919/1/31 عندما قضى بأن:" سكرتير العمدة عندما سمح لنفسه أن يكون طرفاً في الجدال الانتخابي حول تسمية المجلس يكون قد انتهك واجب التحفظ المعروض عليه ".[2]

أهمية البحث:

إن موضوع حياد عضو مجلس التأديب كأحد ضمانات التأديب في الوظيفة العامة يعد من الموضوعات الحديثة والمهمة الذي له أثر كبير في الواقع العملي، وسوف نقوم في هذا البحث بدراسة هذا الموضوع على نحو معمق ومستفيض، وسنولي اهتمامنا لجميع جوانب الموضوع سواء النظرية أو العملية، بحيث تكمن أهمية البحث في معالجة مفهوم مبدأ الحياد وأهميته في التأديب، وتحديد طبيعته وحدوده في النظام القانوني المتبع في الدولة، وتحديد الوسائل التي تكفل حياد عضو مجلس التأديب، وبيان التطبيقات العملية المطبقة في التشريعات السورية و القوانين والأنظمة الإدارية المقارنة محل البحث.

---

[1] حارب، علي جمعة. (2004)، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان: الأردن. ص 268.

([2]) VASSILION, 1993; C.E., 1919, Terrisse.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى بيان أن إسناد سلطة التحقيق وتوقيع الجزاء من طرف السلطة التأديبية إلى شخص واحد يؤدي إلى خرق مبدأ الحياد، بحيث يتوجب على عضو مجلس التأديب ألا يكون خصماً وحكماً في ذات النزاع وأن يلتزم بالحياد والموضوعية وعدم التحيز والميل والهوى، وأن حدود مبدأ الحياد تختلف باختلاف النظام القانوني المتبع بالدولة، وأن هناك أسباب خاصة لرد عضو مجلس التأديب وتنحيه تختلف عن أسباب رد القضاة وتنحيتهم، وأن هناك رقابة قضائية لاحقة من قبل القضاء الإداري على قيام عضو مجلس التأديب بإساءة استعمال سلطته.

مشكلة البحث:

لا شك أن نصوص المواد من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 تعتريها بعض الثغرات وهناك حاجة لتعديل هذه النصوص لتنسجم مع تطورات الحياة العملية، حيث تثور مشكلة البحث بخصوص إسناد سلطة التحقيق وتوقيع الجزاء من طرف السلطة التأديبية الأمر الذي يشكل خرقاً لمبدأ الحياد، فيتوجب على الإدارة أن لا تكون خصماً وحكماً في ذات النزاع، ويجب عليها أن تلتزم بالحياد وعدم التحيز والموضوعية، بالإضافة إلى توافر أسباب تجعل من عضو مجلس التأديب غير صالح لممارسة التحقيق وإيقاع العقوبة، مما يتوجب عليه التنحي أو أن يقدم طلب برده من الموظف المتهم، أو قد يسئ عضو مجلس التأديب استعمال سلطته ويخرج عن الهدف أو الغاية التي حددها المشرع.

وسنحاول بهذا البحث الإجابة عن أهم التساؤلات التي تمثل مشكلة البحث بحيث تتمثل بمشكلتين رئيسيتين هما: ما هو المقصود بضمان مبدأ الحياد في التأديب؟ ما هي الوسائل القانونية الكفيلة لضمان مبدأ الحياد؟ ويتفرع عن تلك المشكلتين الرئيسيتين عدة تساؤلات فرعية من أهمها: هل ينحصر عمل مجالس التأديب في الوظيفة العامة فقط؟

وماذا عن الوظيفة في القطاع الخاص؟ هل يمكن للعمال الذين يخضعون لأحكام قانون العمل أن يحالوا لمجالس تأديبية؟ ما هو دور مجالس التأديب في تحقيق العدالة وإنصاف المحالين إليها؟ هل تحقيق العدالة يعزز الإنتاجية ويساهم في رقي العمل وفي زيادة الولاء الوظيفي؟ من هي الجهة المختصة بنظر طلب رد عضو مجلس التأديب وممن يقدم هذا الطلب؟ وهل يخضع القرار الصادر برفض طلب الرد للطعن به لدى القضاء الإداري؟

منهج البحث:

سيتم في هذا البحث اتباع المنهج التحليلي لتحليل جميع نصوص القوانين والأنظمة والأحكام القضائية الإدارية ذات العلاقة بموضوع البحث من أجل التعرف على مضامينها ومدلولاتها ومراميها والقيام بنقدها والتعليق عليها، وحيث أن هذا البحث اقتضى استخدام المنهج المقارن لطبيعته المتشعبة بين نصوص القوانين والأنظمة الإدارية وآراء واتجاهات الفقه وأحكام القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وسوريا.

خطة البحث:

وتأسيساً على كل ما تقدم، سنعمل على تقسيم هذا البحث إلى:

المبحث الأول: **ماهية مبدأ الحياد في التأديب**

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الحياد في مجال التأديب

المطلب الثاني: حدود مبدأ الحياد في مجال التأديب

المبحث الثاني: **الوسائل القانونية الكفيلة لضمان مبدأ الحياد**

المطلب الأول: مدى تطبيق قواعد رد القضاة وتنحيتهم على أعضاء مجلس التأديب

المطلب الثاني: مدى تطبيق فكرة الانحراف في استعمال السلطة على عضو مجلس التأديب.

المبحث الأول:

ماهية مبدأ الحياد في التأديب:

يعتبر توافر مبدأ الحياد في عضو مجلس التأديب من أهم الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق والمحاكمة، فلا بد من اطمئنان الموظف المتهم إلى حياد عضو مجلس التأديب أو الجهة التي تحقق معه وتحاكمه، ورغم أهمية تلك الضمانة من ضمانات التأديب فإنها لم تلقْ أي اهتمام واسع فيها، حيث لا يوجد مضمون محدد لها ويعود السبب في ذلك إلى الطابع الإداري الذي لازم التأديب وتعذُر الفصل بين التحقيق والمحاكمة [3]، ومن خلال دراستنا لهذا المبحث سنعمل على تقسيمه إلى مطلبين سنعالج في المطلب الأول : مفهوم مبدأ الحياد في مجال التأديب، وفي المطلب الثاني: حدود مبدأ الحياد في مجال التأديب.

المطلب الأول: **مفهوم مبدأ الحياد في مجال التأديب.**

يقصد بالحياد لغة: ((هو عَدمُ المْيل إلى أي طرفٍ من أطرافِ الخُصومة، والحَيْدةُ: يقال: ما نظر إلى نَظَرَ الحَيْدَةِ : نظر سوْءٍ فيه ميل وانصراف)) [4].

وإن مبدأ الحياد في فرنسا له طابع دستوري، بحيث استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على أن :" مبدأ الحياد هو نتيجة طبيعية لمبدأ المساواة، ويستمد هذا المبدأ قيمته وقوته مباشرة من نصوص الدستور " [5].

أما الطابع الدستوري لمبدأ الحياد المنظم في نص المادة /33/ من دستور سورية عام 2012 في الفقرة الثالثة:" المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة".

وبتقديرنا الشخصي المتواضع فإن التمييز الوارد في النص الدستوري المذكور هو تمييز مشروع في ضوء المراكز القانونية ومدى احترام المواطن للقوانين والأنظمة، هذا بالإضافة إلى أن ضمان توفر مبدأ الحياد في أعضاء مجلس التأديب من شأنه أن يحقق العدالة بين الموظفين، مما يعزز من الإنتاجية في العمل والمساهمة في رقي العمل، مما ينعكس عليه من زيادة ولاء الموظف لوظيفته.

وقد اختلفت الاتجاهات الفقهية والقضائية والأنظمة والقوانين الإدارية محل الدراسة التطبيقية حول وضع تعريف جامع ومانع لمبدأ الحياد في التأديب، والطبيعة القانونية لهذا المبدأ، لذلك من خلال دراستنا لموضوع هذا المطلب سنعمل على تقسيمه إلى فرعين سنعالج في الفرع الأول: الخلاف حول وضع تعريف لمبدأ الحياد في التأديب، وفي الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمبدأ الحياد في مجال التأديب.

الفرع الأول: الخلاف حول وضع تعريف لمبدأ الحياد في التأديب:

اختلف الفقه والقضاء والأنظمة والقوانين الإدارية المقارنة محل البحث حول وضع تعريف شامل وواضح ومحدد لمبدأ الحياد، ويعود السبب في ذلك إلى أن وضع أي تعريف لمبدأ الحياد سيشوبه القصور والنقص لأن أسباب انعدام الحياد غير محددة المعالم وتختلف

[3] عبد البر، عبد الفتاح. (1979)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة –دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة: مصر، 363–369؛ الياقوت، محمد ماجد. (2002)، التحقيق في المخالفات التأديبية–دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية: مصر، ص361 .

[4] مصطفى، إحسان. المعجم الوسيط، (1980)، ج1، دار الدعوة، إستانبول: تركيا، ص 211 و337.

[5] LAURIE, 2002; C.E., Syndicat des commissaires, 1986 .

باختلاف الزمان والمكان، فذهب البعض إلى حصرها في نطاق ضيق جداً فحددها بفكرة الفصل بين سلطتي التحقيق والحكم، وذهب البعض الأخر إلى التوسع في مفهومها ليعتبرها جزءً من حقوق الدفاع[6].

ذلك وأمام تلك الاختلافات في المفهوم سنعمل على بحث هذا الفرع من خلال تقسيمه إلى أولاً : مبدأ الحياد هو الفصل بين سلطتي التحقيق وإيقاع العقوبة(المفهوم الضيق)، وثانياً : مبدأ الحياد جزء من حقوق الدفاع(المفهوم الواسع).

أولا: مبدأ الحياد هو الفصل بين سلطتي التحقيق وإيقاع العقوبة(المفهوم الضيق):

اتجه جانب من الفقه إلى أن المقصود بالحياد هو عدم جواز أن يشترك شخص واحد في مباشرة إجراءات التحقيق والحكم في الدعوى التأديبية التي ترفع بناء على هذا التحقيق[7].

ويتبين من خلال هذا التعريف بأن نطاق الحياد يقتصر على عدم إشراك المحقق أو من يباشر عملاً من أعمال التحقيق في الحكم، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بإن:" الأصل أن من يقوم في الدعوى الجنائية أو التأديبية بعمل من أعمال التحقيق يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى أو الحكم فيها، ما لم يوجد نص صريح لأسباب خاصة تقضي بغير ذلك" [8].

ولكن هذا المفهوم الضيق لمبدأ الحياد قد تعرض للإنتقادات كونه ينصرف على أعضاء مجالس التأديب والمحاكم التأديبية أي أن تطبيقه ينحصر في الأنظمة القضائية وشبه القضائية، ولا يمتد هذا المفهوم ليشمل التأديب الرئاسي، بالإضافة إلى أن تحديد مفهوم الحياد باعتباره عدم اشراك عضو مجلس التأديب أو من يباشر عملاً من أعمال التحقيق في الحكم يمثل شكلاً وحيداً لأحد أشكال الحياد المتعددة، ولا يمتد ليشمل طلب رد عضو مجلس التأديب أو تنحيه من تلقاء نفسه في حال توافرت فيه أحد أسباب الرد والتنحي المنصوص عليها في القوانين الإجرائية المدنية أو القوانين والأنظمة الإدارية المقارنة [9]، وهو ما سنعالجه لاحقاً بشكل مفصل في المبحث الثاني من هذا البحث.

ثانياً: مبدأ الحياد جزء من حقوق الدفاع (المفهوم الواسع):

اتجه جانب من الفقه الفرنسي إلى اعتبار مبدأ الحياد جزء من ضمانات حقوق الدفاع، بحيث يفترض وجوده في كل من يتولى سلطة أو يمارس اختصاص وبما يصدر عنه من أعمال، بحيث قضى مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه بأن: " الخلل والعيب في تكوين الهيئات الاستشارية له تأثير على حقوق الدفاع الذي يكون بلا مضمون أو فائدة عندما يمارس أمام تلك الهيئات، وأن المبدأ الذي يعطي الهيئات التي تكلف بتوقيع الجزاء كافة ضمانات الاستقلال في الرأي وعدم التحيز يعتبر بأنه امتداد طبيعي لمبدأ حقوق الدفاع[10].

ولكن تعرض هذا الجانب من الفقه والمرسخ بحكم مجلس الدولة الفرنسي للنقد الشديد باعتبار أن وسائل الإخلال بحق الدفاع من حيث تحضير الدفاع وإعداده تختلف عن الوسيلة المتعلقة بعيب تشكيل الهيئات الاستشارية حول إبداء هذا الدفاع، وأن ما توصل إليه مجلس الدولة الفرنسي لا يكون إلا تعبير عن ارتباط ضمان الحياد بحقوق الدفاع، وقيمة كل منهما ترتبط بوجود الأخرى، ولا يقصد بهذا

---

[6] الياقوت، محمد ماجد. (2004)، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية: مصر، ص75 .

[7] الصروخ، ملكيه. (1984)، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء–دراسة مقارنة، مطبعة الجيلاوي، القاهرة: مصر، ص309.

[8] حسن، عبد الفتاح. (1964)، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة: مصر، ص 244.

[9] عبد البر، عبد الفتاح. (1979)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع السابق، ص374 –376؛ الياقوت، محمد ماجد. (1997)، الطعن على الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية: مصر، ص 74.

(3) JEANNEAU, B. (1982) La theorie des principes generaux du droit a l'epreuve du temps, E.D.C.E, P.36.

الارتباط اعتبار توافر مبدأ الحياد من حقوق الدفاع، بحيث يقتضي تعريف ضمان الحياد بيان الأسباب التي تخل به، فليس من مهمة المشرع الإداري وضع تعريف للحياد وانما تقتصر مهمته على ذكر الأسباب التي تؤثر في حياد عضو مجلس التأديب، بالإضافة إلى أن القضاء الإداري عندما يقضي بضرورة توافر مبدأ الحياد فإنه لا يتدخل في تعريف هذا المبدأ وانما تقتصر مهمته على تعداد الأسباب التي تخل فيه[11].

أما المحكمة الإدارية العليا المصرية فقد اتجهت هي الأخرى إلى تقرير ضمان الحياد في المحاكمات التأديبية واعتباره أحد وسائل الدفاع، فقد قضت بأنه: " ثمة قدر من الضمانات الجوهرية يجب أن يتوفر كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية، وهذا القدر تمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات، وإن لم يرد عليه نص فيستلهم من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات سواء في المحاكمات الجنائية أو التأديبية، ذلك أن القرار التأديبي هو في الواقع قضاء عقابي في خصوص الذنب الإداري، ومن هذه الضمانات تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه وتحقيق دفاعه، وحيدة الهيئة التي تتولى محاكمته، ثم قررت ضمانة الحيدة في المحقق الذي يقوم بالتحقيق، فقضت بأنه يشترط لسلامة التحقيق أن تتوافر له كل مقومات التحقيق الفني من ضمانات، وأهم هذه الضمانات هي ضرورة توافر الحيدة التامة في من يقوم بإجراء التحقيق فضلاً عن وجوب اتخاذ كل ما يلزم لكفالة تحقيق أوجه دفاع للمسند إليه الاتهام، والثابت أن الذي قام بإجراء التحقيق أصلاً هو رئيس الفرع مُقدم الشكوى، وهو ما تنعدم فيه الحيدة الواجبة قانوناً لذلك فإن هذا التحقيق يعد باطلاً، ولا يغير من ذلك استكمال التحقيق بعد ذلك بمعرفة رئيس قسم الشؤون المالية "[12].

أما المشرع السوري فقد أقرّ هذا المبدأ ضمنياً من خلال نص المادتين /46-45 / من قانون مجلس الدولة رقم /32/ لعام 2019 بتعين محقق تسميه المحكمة للقيام بإجراءات التحقيق مع الموظفين المحالين إلى المحكمة المسلكية حيث نصا:" 1- يحيل رئيس المحكمة صك الإحالة مع الملف إلى المحقق لإجراء التحقيق في موضوعها ووضع تقرير بشأنها...، 2-يدقق المحقق في إضبارة التحقيق ويطلب من الجهة التي يعمل لديها المحال بياناً عن وضعه المسلكي وملاحظات رؤسائه وعلى هذه الجهة تقديم هذا البيان خلال خمسة أيام من تاريخ تبلغها وله أن يطلب إيضاحات خطية من المحال وأن يستجوب الشهود وأن يلجأ للخبرة الفنية عند الاقتضاء ويقوم بالتبليغات اللازمة بالطرق الإدارية وله أن يحدد مهلاً لتقديم الدفوع والمستندات وله أن يجري أي تحقيق يراه لازماً لاستجلاء الحقيقة."، وبذلك فقد ضمن المشرع السوري حياد المحقق عندما ترك أمر تسميته من قبل المحكمة بدلاً من أن تسميه الجهة الإدارية التابع لها الموظف.

وبتقديرنا الشخصي المتواضع فإن وضع تعريف جامع ومانع للحياد يفقده أهميته ويجرده من موضوعيته، وذلك لتطور مفهوم مبدأ الحياد من حيث الزمان والمكان، بحيث يكتفى بتحديد الأسباب التي تمس بحياد عضو مجلس التأديب وتجعله غير صالح للقيام بمهمته من تحقيق أو إيقاع الجزاء على أكمل وجه، ودون وضع تعريف ثابت للحياد.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمبدأ الحياد في التأديب:

من خلال تنظيم مبدأ الحياد يلاحظ بأنه ينطوي على اختلاف حول الطبيعة القانونية التي يستند إليها توافر الحياد في عضو مجلس التأديب من عدمه، فقد تكون تلك الطبيعة المؤثرة في مبدأ الحياد طبيعة شخصية قائمة على التجرد من التحيز والميل والهوى، أو أن تكون طبيعة

[11] بوادي، مصطفى. (2014)، إشكالية الحياد في التأديب بين النصوص القانونية والتطبيقات العملية، بحث منشور، مجلة الحكمة: الجزائر، ع244، ص 92-162.

[12] الياقوت، محمد ماجد. (1997)، الطعن على الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 363 – 364.

موضوعية قائمة على ضرورة الفصل بين سلطتي الادعاء والجزاء [13]، وأمام هذا الاختلاف بالطبيعة القانونية لمبدأ الحياد في التأديب فسنعمل على دراسة هذا الفرع من خلال تقسيمه إلى أولاً: الطبيعة الشخصية لمبدأ الحياد، وثانياً: الطبيعة الموضوعية لمبدأ الحياد.

أولاً: الطبيعة الشخصية لمبدأ الحياد:

يقصد بالطبيعة الشخصية للحياد هو وجود أسباب شخصية تجعل عاطفة التحيز لدى عضو مجلس التأديب قوية كأن يكون قد اتهم في قضية مشابهة لتلك التي دعي لإبداء الرأي فيها[14].

فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه" :لا يجوز أن يكون عضواً في مجلس التأديب ذلك الموظف الذي سبق أن حضر أمام نفس المجلس كمتهم أو على نفس الوقائع أو أن يكون شريكاً للمتهم فيها، أو أن يكون عضواً في مجلس التأديب من وقع عليه جزاء بناء على اقتراح الموظف المتهم[15].

وقد استقر القضاء الإداري في مصر على أن الطبيعة الشخصية لمبدأ الحياد تتمثل في ضرورة تجرد عضو مجلس التأديب من جميع أشكال التحيز والميل والهوى، حيث يعتبر توافر الحياد في التأديب من مقتضيات العدالة المجردة الواجبة الاحترام في كافة التحقيقات بغض النظر عن الجهة القائمة به، وأيضاً لا بد من عدم خضوع عضو مجلس التأديب لتأثير السلطة الآمرة به من أجل تمتعه بالاستقلال في أداء عمله، حيث أن خضوعه لتلك السلطة من شأنه التأثير في حياده بانحيازه لرأيها الأمر الذي من شأنه تعديل مجريات التحقيق ويفقده الموضوعية والتجر [16].

ثانياً: الطبيعة الموضوعية لمبدأ الحياد:

تتمثل الطبيعة الموضوعية لمبدأ الحياد في ضرورة الفصل بين سلطتي الادعاء والجزاء، حيث أن ضمان الحياد يقوم بصفة أساسية على مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد الأمر الذي يستوجب الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم، بأن تتولى مهمة التحقيق والاتهام هيئة مستقلة عن سلطة الحكم [17].

في فرنسا، قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه" :لا يجوز لمن قدم الشكوى أو التبليغ ضد الموظف أن يشترك في توقيع الجزاء، وأيضاً من وضع تقريراً عن سلوك المتهم، وبصفة عامة من ساهم في أعمال التحقيق والاتهام "[18].

وقد استقر القضاء الإداري المصري على أنه لا يجوز لشخص واحد أن يكون خصماً وحكماً في آن واحد، حيث أن من يجلس مجلس القضاء يجب ألا يكون قد استمع أو تكلم أو كتب وذلك حتى يطمأن الموظف المتهم إلى حيدة من يحاكمه، فأية أسباب يظن معها العجز عن الفصل في الدعوى بغير ميل أو تأثير تقتضي بالضرورة عدم صلاحية عضو مجلس التأديب لنظر الدعوى، بحيث يجب عليه التنحي عن نظرها وهذا الأمر تمليه المبادئ القانونية العامة فلا يحتاج إلى نص يقرره إذ أن الأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية أن

---

[13] العتوم، منصور. (1984)، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة دمشق: سورية. ص 335-340.

[14] عبد الفتاح عبد البر. (1979)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع السابق، ص 374 – 376.

[15] C.E, Gerer de l'algerie, 1956; C.E, Dampenon, 1957; C.E, Deulin, 1954.

[16] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (2004)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط2، مطابع الولاء الحديثة، القاهرة: مصر، ص117 -118.

[17] المرجع سابق، ص 184.

[18] C.E, Bourdeaux ; 1949.C.E, Pertissans, 1956.

يمتنع على من يبدي رأيه فيها الاشتراك في النظر أو الحكم في الدعوى، ويهدف ذلك إلى التأكد من حياد عضو مجلس التأديب، حتى يطمأن المتهم إلى عدالة عضو مجلس التأديب وتجرده من التأثر بعقيدة سبق وأن كونها عن الاتهام موضوع المحاكمة التأديبية[19].

أما في سورية، نجد أن المشرع نص على ضرورة عدم الجمع بين سلطتي الاتهام والحكم، فالمحكمة هي التي تصدر الحكم على الموظف المتهم بناءً على ما نصت عليه المادتين /49 – 50/ من قانون مجلس الدولة رقم /32/ لعام 2019 بأنه: " 4– يقدم المحقق مطالعاته الشفهية والخطية ولا يشترك في جلسات المذاكرة أو في إصدار الحكم...،1 – تعقد المحكمة جلساتها بصورة سرية بحضور ممثل عن الجهة العامة وحضور المحال بالذات أو وكيل كل منهما أو أحدهما أو بغيابهما إذا تخلفا عن الحضور".

وبتقديرنا الشخصي المتواضع فإن وجود نص المادتين /49 – 50/ يدل بما لا يدع مجالاً للشك توجه القضاء الإداري في سورية ممثلاً بالمحكمة المسلكية نحو الأخذ بالطبيعة الموضوعية للحياد والمتمثلة بضرورة الفصل بين سلطة التحقيق مع الموظف المتهم وسلطة إيقاع الجزاء عليه.

المطلب الثاني: حدود مبدأ الحياد في مجال التأديب.

تختلف حدود مبدأ الحياد من ناحية توزيع الاختصاص باختلاف النظم التأديبية المتبعة في كل دولة، بحيث أن سلطة الاتهام والحكم قد تمارس من قبل جهة إدارية واحدة، وقد يتم الفصل بين السلطتين من أجل ضمان مبدأ الحياد، ومن بين تلك النظم الإدارية النظام الرئاسي والنظام شبه القضائي والنظام القضائي[20].

وبتقديرنا الشخصي المتواضع فنجد بأن عمل مجالس التأديب لا ينحصر فقط بالوظيفة العامة بل يمتد أيضاً إلى القطاع الخاص بحيث تقوم كل منشأة عمالية بوضع نظام داخلي ينظم أمور وسير العمل لديها بالإضافة إلى تنظيم الإجراءات المتبعة لدى مجالس التأديب، ووضع لائحة جزاءات وعقوبات للمخالفات التأديبية مصادق عليها من وزارة العمل، بحيث لا يجوز إيقاع أي عقوبة على العامل تخرج عن لائحة الجزاءات الموجودة لديها، وتخضع إجراءات التحقيق وإيقاع العقوبة الصادرة عن لجنة التحقيق أو المجلس التأديبي لرقابة المحاكم النظامية المختصة، ونقترح أن يكون هناك أحكام قانونية موحدة تنظم عمل مجالس التأديب في القطاعين العام والخاص من أجل الوصول إلى المساواة الحقيقية بين جميع السوريين طبقاً لنص المادة/53/ من دستور عام 2012.

وأن يتم إخضاع جميع المنازعات المتعلقة بتأديب الموظفين والعمال سواء من القطاع العام أو الخاص لرقابة القضاء الإداري كونه الجهة القضائية الإدارية الفنية المختصة بتلك المنازعات، وذلك من خلال تعديل قانون العمل السوري وتعديل قانون مجلس الدولة السوري، باعتبار أن من شأن تلك التعديلات أن تؤدي إلى توحيد الأحكام القضائية المتعلقة بتأديب الموظفين والعمال على حد سواء بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

ولكن في هذا البحث ستقتصر دراستنا على النظام القانوني لمجالس التأديب في الوظيفة العامة، لذلك بدراستنا لهذا المطلب سنعمل على تقسيمه إلى فرعين سنعالج في الفرع الأول: حدود الحياد في نظام التأديب الرئاسي، وفي الفرع الثاني: حدود الحياد في نظام التأديب شبه القضائي والقضائي.

---

[19] عبد الفتاح، حسن. (1964)، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة. ص 399.

[20] العجارمة، نوفان العقيل. (2007)، سلطة تأديب الموظف العام، ط1، دار الثقافة والنشر، عمّان: الإردن، ص 73.

الفرع الأول: حدود الحياد في نظام التأديب الرئاسي:

يقصد بنظام التأديب الرئاسي بأنه: "نظام فردي لا يفصل بين سلطتي الاتهام والحكم، وأن الحدود التي يوجد فيها مبدأ الحياد تتمثل في مجرد استبعاد من اشترك في التحقيق من الحكم وإصدار الجزاء التأديبي[21].

والسؤال الذي يطرح نفسه في مقام هذا الفرع هو: هل يشكل قيام الرئيس الإداري بمباشرة التحقيق وإيقاع الجزاء بنفسه إخلالاً بمبدأ الحياد؟

ومن أجل الإجابة على هذا التساؤل، فلا بد لنا من الرجوع إلى الاتجاهات الفقهية، بحيث انقسم الفقه الإداري حول تلك المسألة إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: ذهب هذا الاتجاه إلى أن قيام الرئيس الإداري بالتحقيق ثم توقيع الجزاء يشكل إخلالاً واضحاً بمبدأ قانوني وهو عدم جواز الجمع بين سلطة الاتهام والحكم وأنه لا بد من أن يترك الرئيس لغيره احدى السلطتين وإلا كان قراره معيباً بعيب عدم الصلاحية، بحيث أن بعض الدول تطبق مبدأ عدم الانحياز وبالأخص فيما يتعلق باحتمال اشتراك أحد المحققين مباشرة في إصدار الحكم بطريق غير طريق التقرير، فإذا كان الرئيس الإداري هو الذي يباشر الادعاء ويوجه ويقرر مصيره فإنه يوجد داخل نظم التدرج الرئاسي نوعاً من الفصل بين التحقيق وسلطة إصدار القرار[22].

الاتجاه الثاني: ذهب هذا الاتجاه إلى أنه لا يوجد ما يمنع من قيام الرئيس الإداري بالتحقيق والاتهام ثم توقيع الجزاء ذلك لأن الفصل بين من يقوم بالتحقيق ومن يتولى إصدار القرار بالجزاء لا ينفي أنهما ينتميان إلى شكل واحد، بحيث أن من يوقع الجزاء هو الرئيس المباشر أو غير المباشر لمن اتهم أو حقق، وليس هناك ما يمنع الرئيس الإداري من أن يتولى وحدة الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء، لذلك يتعذر في هذه الحالة إعمال القواعد الخاصة بالحيدة[23].

واستقرت اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي على أنه:" لا يوجد ما يمنع من قيام الرئيس الإداري المختص بالتأديب بالتحقيق مع الموظف المتهم، بحيث يحدد القضاء الفرنسي ضرورة توافر ضمان الحياد على الهيئات الإدارية دون سواها، لأن تطبيق قواعد الحياد وبخاصة ما يتعلق منها برد عضو مجلس التأديب لا يشكل مساساً بقواعد توزيع الاختصاص"[24].

أما في سورية، فقد اعترفت محكمة النقض بهذا الاختصاص في حكمها على أنه:" من حيث ان اسقاط الحق الشخصي عن الموظف الشرطي يوجب التوقف عن سير الدعوى العامة وليس من صلاحية المحكمة احالته الى المجلس التأديبي وانما قيادة الشرطة هي المختصة بأمر النظر باحالته الى المجلس الانضباطي الخاص به ان كان هناك موجبا لذلك."[25].

وبتقديرنا الشخصي المتواضع فنذهب مع ما ذهب إليه الاتجاه الأول باعتبار أن قيام الرئيس الإداري بالتحقيق وتوقيع الجزاء يشكل إخلالا بحقوق الدفاع، ولكن يمكن تفادي هذا الإخلال بالحياد والموضوعية من خلال تفعيل الرقابة اللاحقة على عضو مجلس التأديب

---

[21] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (2004)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 186.

[22] بوادي، مصطفى. (2014)، إشكالية الحياد في التأديب بين النصوص القانونية والتطبيقات العملية، مرجع سابق، ص 101.

[23] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (2004)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق ص 188.

[24] عبد الفتاح عبد البر.(1979)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع السابق ،ص 377.

[25] قرار رقم 1609/ 2001أساس- 1779 محكمة النقض- الدوائر الجزائية – سورية قاعدة- 37 ، مجلة القانون، عام 2001-القسم الثاني- الاحكام الجزائية.

والمتمثلة بعيب إساءة استعمال السلطة وهو ما طبقه مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه والتي سيتم الإشارة إليها لاحقاً في المبحث الثاني من هذا البحث عند معالجة وسائل كفالة ضمان الحياد.

الفرع الثاني: حدود الحياد في نظام التأديب شبه القضائي والقضائي:

تشكل مجالس التأديب السمة البارزة في توقيع الجزاء التأديبي ضمن التأديب شبه القضائي، إذ تشكل أسلوباً أكثر تقدماً من النظام الرئاسي في تطبيق ضمان مبدأ حياد الهيئة التأديبية، بحيث يمتنع تشكيل مجالس التأديب لمن سبق له القيام بأي عمل من أعمال التحقيق أو الاتهام، إلا أن هذه القاعدة قد يرد عليها استثناء يتمثل في تولي الرئيس الإداري رئاسة مجلس التأديب، علماً أن اختصاصه هو توجيه الاتهام إلى الموظف وإحالته إلى المساءلة التأديبية، ولكن يشترط ألا يكون قد سبق له إبداء رأي في المخالفة موضوع التحقيق[26].

ويشكل النظام شبه القضائي خطوة نحو التقليل من مساوئ الانحياز التي يمكن أن تترتب على ازدواج الاختصاص وخاصة الجمع بين وظيفتي الاتهام والحكم، ويتميز هذا النظام باستقلال مجلس التأديب عن سلطة التحقيق والاتهام، ولهذا لا يمكن لمن سبق له القيام بالتحقيق التأديبي المشاركة في تشكيل لجان التأديب، بالإضافة إلى أن هذا النظام يجيز للموظف طلب رد أي عضو من أعضاء مجلس التأديب باعتبار أن ذلك المجلس يشارك إلى جانب الإدارة في اتخاذ الجزاء حتى ولو كان دوره يقتصر فقط على إبداء رأي استشاري، لذلك فإن أي نقص أو عيب في حياد أي عضو يجيز للموظف طلب رد العضو غير المحايد، بحيث تعتبر تلك الوسيلة أكثر فاعلية في ضمان الحياد من اللجوء إلى الطعن في القرار الإداري التأديبي لعيب إساءة استعمال السلطة[27].

أما النظام القضائي فإنه يحقق مبدأ الحياد بصورة مطلقة، حيث يعهد لمحاكم تأديبية مستقلة عن الإدارة سلطة توقيع الجزاءات التأديبية، ويتم تشكيل تلك المحاكم على نحو يحول من تدخل سلطة الاتهام بسلطة تلك المحاكم، وتسري على أعضاء هذه المحاكم أحكام الرد وعدم الصلاحية تأكيداً لاحترام مبدأ الحياد، ولذلك نجد بأن الأخذ بنظام التأديب القضائي يعتبر الأكثر تحقيقاً لمبدأ الحياد الموظف العام، نظراً لأن الوظيفة التأديبية في هذا النظام تكون من اختصاص محاكم ذات طبيعة قضائية مستقلة عن جهة الإدارة، مما يحقق مبدأ الفصل بين السلطات وما ينتج عن هذا المبدأ من ضمان حياد عضو مجلس التأديب، وإبعاده عن التأثيرات الشخصية أو الموضوعية التي طالما لا ينفك عنها النظام الرئاسي للتأديب، وبالتالي فإن هذا النظام يفرض المشاركة مع السلطات التأديبية ومن ثم يضمن فعالية مبدأ الحياد على اعتبار أن السلطة التأديبية تكون تابعة لمبدأ المشاركة الجماعية[28].

لذلك يلاحظ بأن ضمان تحقيق الحياد فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات يجد مجاله في النظام القضائي المتمثل بالمحاكم التأديبية والنظام شبه القضائي من خلال مجالس التأديب. ولكن التساؤلات التي تطرح نفسها في مقام هذا الفرع هي: هل يعتبر التأديب في ظل نظام (المجلس التأديبي) نظاماً رئاسياً أم نظاماً شبه قضائي؟ وهل تطبق على أعضاء مجلس التأديب أحكام الحياد في النظام الرئاسي حيث لا يوجد فصل بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء؟ أم تطبق عليهم أحكام الحياد وفقاً للنظام شبه القضائي حيث يجب الفصل بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء؟ وللإجابة على تلك التساؤلات فلا بد لنا من الرجوع إلى نظام التأديب للوظيفة العامة المتبع في سورية،

---

[26] شطناوي، فيصل عقله. (2012)، إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، بحث منشور في مجلة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، المجلد26، فلسطين، ص 1539 – 1541.

[27] العجارمة، نوفان العقيل. (2007)، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع السابق، ص 88.

[28] الياقوت، محمد ماجد. (1997)، الطعن على الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 363؛ عياش، أحمد. (2007)، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام– دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ص36.

فقد نصت المادة / 41/ من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019 بأنه:" تختص المحكمة المسلكية بمحاكمة الموظفين العموميين والعاملين ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة في الدولة من الناحية المسلكية باستثناء الفئات التي تنص القوانين الخاصة بها على تحديد مرجع تأديبي آخر لها."، نلاحظ من نص المادة المذكورة أن المشرع السوري أخذ بفكرة النظام القضائي كقاعدة عامة من خلال المحكمة المسلكية، واستثناءً بالنظام شبه القضائي للفئات التي تنص القوانين الخاصة بها أحالتهم إلى مجلس تأديبي.

وحسب رأينا فإن التأديب في النظام الإداري السوري اعتمد النظام الرئاسي في توقيع الجزاء على الموظفين، بناءً على ما نصت عليه المادة /70/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004، كما أن المشرع السوري اعتمد النظام القضائي في توقيع العقوبة الشديدة في نص المادة السابقة الفقرة (د) بأنه:" د ـ تفرض العقوبات الشديدة بحكم صادر عن المحكمة المسلكية ذات العلاقة وتنفذ بصك من السلطة التي تمارس حق التعيين.".

بالرغم مما سبق فإن المشرع السوري استثناءً تبنى فكرة النظام شبه القضائي (مجلس التأديبي يرأسه مستشار بدرجة عضو محكمة إدارية عليا) في قانون تنظيم الجامعات رقم /6/ لعام 2006 من نص المادة /107/ [29].

وبتقديرنا الشخصي المتواضع فيلاحظ مما درسناه سابقاً بأن نظام التأديب في الوظيفة العامة بسورية قد توجه نحو الميل بالأخذ بالنظام الرئاسي بالنسبة للعقوبات الخفيفة في نص المادة /70/ من قانون الأساسي للعاملين في الدولة، وأخذ بالنظام القضائي بالنسبة للعقوبات الشديدة واحالتها إلى المحكمة المسلكية، واستثناءً تبنى النظام شبه القضائي (المجلس التأديبي) من خلال المادة /107/ من قانون تنظيم الجامعات السورية.

المبحث الثاني:

الوسائل القانونية الكفيلة لضمان مبدأ الحياد:

أن الأسئلة التي تطرح نفسها في هذا المبحث هي: ما مدى انطباق قواعد وأحكام رد القضاة وتنحيتهم على أعضاء مجلس التأديب؟ هل تنطبق قواعد الرد في التأديب الرئاسي؟ وكيف يتم تطبيق فكرة عيب إساءة استعمال السلطة في نظام التأديب الرئاسي؟

ومن أجل الإجابة على تلك التساؤلات، فلا بد لنا من تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين سنعالج في المطلب الأول: مدى تطبيق قواعد رد القضاة وتنحيتهم على أعضاء مجلس التأديب، وفي المطلب الثاني: مدى تطبيق فكرة الانحراف في استعمال السلطة على عضو مجلس التأديب.

المطلب الأول: مدى تطبيق قواعد رد القضاة وتنحيتهم على أعضاء مجلس التأديب.

إن الجهة التي تمارس مهمة التأديب يجب أن تكون محايدة، لذلك فقد يشترك بالتأديب أشخاص لا يتوافر فيهم الحياد، إما لأسباب موضوعية أو شخصية، لذلك لا بد من تحديد الأسباب التي تؤدي إلى جعل عضو مجلس التأديب غير صالح لممارسة التأديب أو التي تعطي الموظف المتهم الحق في أن يتقدم بطلب لرد العضو الذي لا يتوافر فيه الحياد عند مباشرته التأديب. [30]

---

[29] بأنه :" تكون محاكمة أعضاء الهيئة التدريسية أمام مجلس التأديب الذي يتألف في كل جامعة بقرار من الوزير من: –مستشار بدرجة عضو محكمة إدارية عليا يسميه رئيس مجلس الدولة رئيسا. –مستشار يسميه رئيس مجلس الدولة عضوا. –احد نواب رئيس الجامعة يسميه رئيسها عضوا. –أستاذ يسميه مجلس الجامعة عضوا. –ممثل عن النقابة يسميه المكتب التنفيذي من بين الأساتذة عضوا.".

[30] العجارمة، نوفان العقيل. (2007)، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع السابق، ص 208.

ومن أجل معالجة تلك الأسباب، فلا بد لنا من تقسيم هذا المطلب إلى فرعين سنعالج في الفرع الأول منه: أسباب عدم صلاحية عضو مجلس التأديب، وفي الفرع الثاني: أسباب رد عضو مجلس التأديب.

الفرع الأول: أسباب عدم صلاحية عضو مجلس التأديب:

يقصد بعدم صلاحية عضو مجلس التأديب في مباشرة التحقيق وإيقاع الجزاء بأنه" :عدم جواز نظرها منه أو اتخاذ أي إجراء فيها، وذلك بتنحيته عنها وتكليف عضو آخر بذلك. [31]

ففي فرنسا، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي: " بعدم توافر الحيدة بالنسبة لأعضاء في لجنة بسبب تقارب أقدميتهم مع أقدمية صاحب الشأن، ولهذا يمتنع على أي عضو له مصلحة القيام بدور في الإجراء، وأوضح المجلس بأنه عندما يقرر النص صراحة تكوين هيئة ويحدد أعضاء من مرتبة مساوية أو أقل من صاحب الشأن أي في تنافس مباشر معه فإن هذا النص يعتبر استثنائياً". [32]

أما في مصر، فنصت المادة (26) من قانون النيابة الإدارية المصري رقم (117) لعام 1958 الذي أنشأ المحاكم التأديبية على أنه: "في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها، يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى، وللموظف المحال إلى المحكمة الحق في طلب تنحيته"، وبهذا أيضاً نص المادة (53) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972. [33]

وحددت المادة (146) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم (13) لعام 1986الحالات التي يكون فيها القاضي غير صالح لنظر الدعوى، ممنوعاً من سماعها ولو لم يرده أحد الخصوم وحصرتها فيما يلي: " 1- إذا كان قريباً أو صهراً لأحد الخصوم إلى الدرجة الرابعة . 2- إذا كانت له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجته. 3- إذا كان وكيلاً لأحد الخصم في أعماله الخصوصية أو وصي اً عليه أو مظنوناً في وراثته أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بوصي أحد الخصوم، أو بالقيم عليه. 4 -إذا كان له أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب أو من يكون وكيلا عنه أو وصياً أو قيماً عليه مصلحة في الدعوى القائمة.5- إذا كان قد افتى أو ترافع من أحد الخصوم في الدعوى أو كتب فيها ولو، كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء، أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكماً، أو كان قد أدى شهادة فيها ". [34]

وبناء على ما ذلك، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها بالطعن رقم18531 / 2007 بأنه، " ومن حيث أن من الأصول العامة للمحاكمات حيدة الهيئة التي تتولى محاكمة المتهم، ومن مقتضى هذا الأصل ولازمه في المحاكمات التأديبية أو الجنائية رأي أن من يبدي رأياً في الاتهام أو يساهم في تحضير الدعوى أو يشارك في إجراء من إجراءات تحقيقها يمتنع عليه وجوباً المشاركة في نظرها وإصدار الحكم فيها، وذلك صوناً لحيدة القاضي أو عضو مجلس التأديب أو من يقعد مقعد القضاء حتى تصفو نفسه من كل ما يمكن أن يستشف منه رأيه في المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره فيتزعزع ثقته فيه أو يقض اطمئنانه إلى قاضيه، إذ العقيدة السابقة عن المتهم كالعقيدة السابقة عن الواقعة، ومن ثم فإن الحكم أو القرار الذي يصدر على خلاف هذا الأصل يعتريه عيب جوهري ينحدر به إلى درك البطلان، ومن حيث أن المادة (146) من قانون المرافعات تنص على أن يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاً من

---

[31] بوادي، مصطفى. (2014)، إشكالية الحياد في التأديب بين النصوص القانونية والتطبيقات العملية، بحث منشور، مجلة الحكمة: الجزائر، عدد244، ص92 .

[32] C.E, Bourdeaux, 1949; C.E, Concl, 1951.

[33] قانون النيابة الإدارية المصرية، (1958) المادة14؛ قانون مجلس الدولة المصري (1972) المادة53.

[34] قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري، (1986)، المادة147.

سماعها ولو لم يرده أحد من الخصوم في الأحوال الآتية :"3 – إذا كان وكيلاً لأحد الخصوم في أعمال خصوصية وترادف المادة(147) على أنه يقع باطلاً عمل القاضي أو قضاؤه في الأحوال المتقدمة الذكر ولو لم يتم باتفاق الخصوم". [35]

أما في سورية، لم يعالج القانون الأساسي للعاملين في سورية صراحة في مواده الأسباب التي تؤدي إلى عدم صلاحية عضو مجلس التأديب، ولم يحيل القانون المذكور صراحة الأحكام الخاصة بتنحي القضاة إلى قانون أصول المحاكمات المدنية، بل تطبق أحكام القانون رقم /7/ لعام 1990 والذي ألغى بعد إنشاء المحكمة المسلكية بنصوص القانون رقم /32/ لعام 2019، حيث نصت المادة /72/ من قانون رقم (50) لعام 2004 بأنه:" أ– تطبق احكام القانون رقم /7/ لعام 1990 على فئات العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون كما تطبق على غير الخاضعين لأحكامه اذا خلت القوانين الخاصة بهم من تحديد مرجع تأديبي لهم."، وبالرجوع للمادة (28) من قانون رقم (32) لعام 2019 قانون مجلس الدولة السوري نصت بأنه:" 3 – تسري في شأن رد أعضاء المحاكم الإدارية والمحاكم المسلكية القواعد المقررة لرد القضاة."، وعليه نعرض ما جاء في المواد /175 و177/ من قانون الأصول المحاكمات المدنية رقم /1/لعام 2016 بخصوص رد القضاة، بأنه:" أ– يكون القاضي غير صالح للنظر في الدعوى وممنوعا من سماعها ولو لم يرده أحد الخصوم في الأحوال الآتية:

1– إذا كان بينه وبين أحد الخصوم أو وكيله قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة.

2– إذا كان له أو لزوجه ولو بعد انحلال عقد الزواج خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجة أحد الخصوم.

3 – إذا كان وكيلا لأحد الخصوم في أعماله الخاصة أو وصيا أو قيما عليه.

4 – إذا كان له أو لزوجه أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب أو لمن يكون هو وكيلا عنه أو وصيا أو قيما عليه مصلحة مباشرة في الدعوى القائمة.

5 –لا يجوز أن يجتمع في هيئة قضائية واحدة قاضيان أو أكثر تربطهما رابطة الزوجية أو صلة مصاهرة أو قرابة حتى الدرجة الرابعة وإذا وقع الزواج أو المصاهرة أثناء وجود القاضيين في هيئة واحدة فعلى القاضي الأحدث أن يتنحى ويقدم طلبا بنقله.

6 – إذا كان بين القاضي أو ممثل النيابة العامة أو المدافع عن أحد الخصوم صلة قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة.

7 – إذا كان قد سبق للقاضي أن نظر في الدعوى واتخذ قرارا كاشفا فيها بدرجة قضائية أخرى أو كان قد ترافع عن أحد الخصوم فيها أو كان خبيرا أو محكما أو كان قد أدى شهادة فيها.

ب–يقع عمل القاضي باطلا مع مراعاة طرق الطعن المقررة قانونا في الأحوال المذكورة آنفا ولو تم ذلك باتفاق الخصوم. المادة /177/أ–على القاضي في الأحوال المذكورة في المادة السابقة أن يخبر المحكمة في غرفة المذاكرة بسبب الرد القائم وذلك للإذن له بالتنحي.

ج–يجوز للقاضي في غير أحوال الرد المذكورة إذا استشعر الحرج في نظر الدعوى لأي سبب أن يعرض أمر تنحيه على المحكمة في غرفة المذاكرة.".

وبتقديرنا الشخصي فعلى الرغم من أن القانون الأساسي للعاملين في سورية رقم /50/ لعام 2004 لم ينص على أسباب عدم صلاحية عضو مجلس التأديب في مباشرة التحقيق وإيقاع العقوبة، ولم يحيل بصراحة نص المادة (72) من القانون المذكور إلى نص أسباب

[35] العتوم، منصور. (1984)، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 362.

عدم صلاحية القاضي المنصوص عليها في المواد / 175 و 177/ من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم /1/ لعام 2016 وتعديلاته، فإن مبادئ العدالة الإدارية تقتضي الأخذ بتلك الأسباب للتثبت من صلاحية عضو مجلس التأديب في مباشرة مهامه.

لذلك فإذا علم أحد أعضاء المجلس التأديبي بوجود سبب من أسباب التجريح تنطبق عليه، فيتوجب عليه أن يتنحى عن حضور المجلس التأديبي ضماناً لمصداقية القرار التأديبي واطمئنان الموظف المتهم لهذا القرار، وإن تقدير فيما إذا كان السبب المثار من طرف الطاعن يستوجب تنحي عضو المجلس التأديبي يدخل ضمن السلطة التقديرية للمحكمة المختصة التي تبين فيما إذا كان السبب قد خرق مبدأ الحياد أم لا. [36]

الفرع الثاني: أسباب رد عضو مجلس التأديب:

يقصد بالرد لغة: " رَدهُ: ردا، وتَرْدَادا، وردةً: منعَهُ وصرفه"، أما المقصود برد عضو مجلس التأديب عن مباشرة التحقيق وإيقاع الجزاء هو:" منعه من سماعها كلما قام سبب يجعله بعيداً عن الحياد ويدعو إلى الشك في قضائه بها بغير ميل أو تحيز". [37]

حيث أن من حق الموظف المتهم أن يطلب رد عضو مجلس التأديب الذي لا يتوافر فيه الحياد حين مباشرته لسلطة التأديب، ولكن معظم الأنظمة والتشريعات الإدارية لا تنظم أسباب الرد من حيث شروطها وحالاتها والإجراءات المتعلقة بها، وإنما في الغالب تحيل على النصوص القانونية الخاصة بأسباب رد القضاة والمنصوص عليها في القوانين الإجرائية المدنية، إلا أن المشرع الإيطالي نص على أسباب رد عضو مجلس التأديب صراحة في صلب التشريع الإداري، بحيث حدد الأشخاص الذين يجوز طلب ردهم، ومن ضمن تلك الأسباب : 1-من له مصلحة شخصية بالدعوى، أو من كان دائناً أو مديناً بذاته أو زوجته أو أولاده للموظف المتهم.

2-من له أو لأحد أقاربه عداوة شديدة للموظف المتهم .3- من أصيب أحد أقاربه بضرر من المخالفة التأديبية أو كان هذا القريب هو فاعل هذه المخالفة .4- كل من له قرابة أو مصاهرة بالموظف المحقق أو المستشار الفني في التحقيق الإداري[38].

ففي فرنسا فإن السائد في القضاء الإداري الفرنسي بأنه لا رد إلا بنص صريح، بحيث لم يعترف مجلس الدولة الفرنسي بحق الرد حتى أمام مجلس التأديب إلا في الحالات المنصوص عليها وللأسباب التي يحددها النص، وفي حال كان الرد مقرراً بالنص فإنه يعتبر إجراءً جوهرياً يترتب على مخالفته البطلان حتى لو كان رأي المجلس قد اتخذ بالإجماع، ورتب عدد من الالتزامات على عاتق الإدارة تستهدف فاعلية استعمال حق الرد من خلال تمكين صاحب الشأن من ممارسة حقه بفاعلية، ولا يجوز لمن تم رده أن يحضر اجتماع المجلس وإلا فإن تكوينه يكون غير صحيح وبقوة القانون، ويترتب على ذلك بطلان القرار الذي يصدره[39].

أما في مصر، فقد نصت المادة (148) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم (13) لعام 1986 على أنه: "يجوز رد القاضي لأحد الأسباب الآتية :1- إذا كان له أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها، أو إذا جدت لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم، أو لزوجته بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه .2- إذا كان لمطلقته التي منها ولد أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في

---

[36] ياقوت، علي. (2009)، الضمانات الأساسية في مجال التأديب، بحث منشور، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 48، ص 51.

[37] مصطفى، إحسان. (1980)، المعجم الوسيط، مرجع السابق، ص 337؛ عبد البر، عبد الفتاح. (1979)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع السابق، ص 391.

[38] عقله شطناوي، فيصل. (2012)، إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، مرجع السابق، ص 1544؛ العجارمة، نوفان العقيل. (2007)، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع السابق، ص210.

(2) C.E,.Lamoudi lamine, 1935; C.E, Barquari, 1955; C.E, Prefet de pas, 1955.

الدعوى أو مع زوجته ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده. 3 -إذا كان أحد الخصوم خادماً له، أو كان قد اعتاد مؤاكلة أحد الخصوم أو مساكنته، أو كان تلقى منه هدية قبيل رفع الدعوى أو بعده. 4 - إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل ". [40]

وبخصوص أحكام القضاء الإداري المصري، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية على أنه: " إذا كان قانون مجلس الدولة قد نص في هذا المقام على حق صاحب الشأن في رد عضو المحكمة التأديبية طبقاً للقواعد المقررة لرد القضاة المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية، إلا أنه ليس من مقتضى ذلك أن تطبق إجراءات رد القضاة أمام مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات لأن تلك الإجراءات لا تتلاءم مع طبيعة هذه المجالس وتشكيلها، فهذه المجالس وإن اعتبرت بمثابة محاكم تأديبية، إلا أنها في واقع الأمر ليست كذلك، كما أن أعضاؤها ليسوا قضاة ومن ثم يمتنع الأخذ بإجراءات رد القضاة أمام مجالس التأديب المذكورة، ولا يخل ذلك بحق صاحب الشأن في أن يطلب تنحية رئيس المجلس أو أحد أعضائه إذا ما قامت لديه الأسباب الجدية المبررة لإبداء هذا الطلب، تحقيقاً لضمانات المحاكمة، فإذا رفض المجلس طلبه على الرغم من توافر أسانيده، فإنه يترتب على ذلك بطلان المحاكمة وإهدار كافة آثارها". [41]

أما في سورية، فقد نصت المادة /176/ من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم /1/لعام2016 بأنه:" إضافة إلى الأسباب المذكورة في المادة السابقة والتي تتعلق بالنظام العام يجوز رد القضاة أيضا للأسباب الآتية: أ-إذا كان للقاضي أو لزوجه مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في الدعوى و لو بعد انحلال عقد الزواج. ب-إذا كان خطيبا لأحد الخصوم. ج-إذا وجد بينه وبين أحد المتداعين عداوة. د-إذا كان أحد المتداعين قد اختاره حكما في قضية سابقة. هـ-إذا كان أحد الخصوم خادما له أو اعتاد المؤاكلة مع أحد الخصوم أو مساكنته أو قبول هدية منه."، وجاء في المادة /179/ من القانون المذكور بأنه:" يجب تقديم طلب الرد قبل أي دفع أو دفاع وإلا سقط حق طالبه فيه ما لم ينشأ سبب الرد أثناء النظر في الدعوى أو كان ناشئا عن عدم الصلاحية.".

وبتقديرنا الشخصي المتواضع فيتبين لنا بأن وجود أسباب خاصة لرد عضو مجلس التأديب وتنحيته منصوص عليها في صلب قانون مجلس الدولة السوري أو في صلب القوانين والأنظمة الإدارية محل البحث كقانون النيابة الإدارية المصري أو قانون مجلس الدولة المصري يعزز من كفالة مبدأ الحياد كأحد ضمانات التأديب، إذ أن بعض أسباب رد القضاة وتنحيتهم عن نظر الدعوى قد لا تنطبق جميعاً على عضو مجلس التأديب، كما أنه من الممكن أن تظهر أسباب أخرى خاصة بعضو مجلس التأديب تمس بحياده غير منصوص عليها في أحكام رد القضاة وتنحيتهم، ويرجع السبب في عدم اتحاد تطبيق الأحكام الخاصة برد القضاة وتنحيتهم على أعضاء مجلس التأديب لاختلاف المركز القانوني للقاضي عن المركز القانوني لعضو مجلس التأديب.

[40] انظر، قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري، المادة 148، (1986).

[41] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (2004)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص196.

المطلب الثاني: مدى تطبيق فكرة الانحراف في استعمال السلطة على عضو مجلس التأديب.

يعرف الانحراف في استعمال السلطة بأنه: "ممارسة هذه السلطة لاعتبارات لا تتعلق بالصالح العام، أو لتحقيق أغراض غير التي أنيطت السلطة من أجلها، فإذا كان متخذ القرار منحازاً لموظف بسبب علاقة شخصية أو ضد آخر لتنافس أو عداوة بينهما، فإن القرار في هذه الحالة يعد مشوباً بانحراف استعمال السلطة ". [42]

لذلك بدراستنا لهذا المطلب سنعمل على تقسيمه إلى فرعين سنعالج في الفرع الأول: مخالفة عضو مجلس التأديب لقاعدة تخصيص الأهداف، وفي الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على انحراف عضو مجلس التأديب في استعمال سلطته.

الفرع الأول: مخالفة عضو مجلس التأديب لقاعدة تخصيص الأهداف:

يقصد بقاعدة تخصيص الأهداف على أنها: "تحديد المشرع الهدف الواجب على الإدارة تحقيقه لإصدار قرار إداري ما، فإذا تجاوزت الإدارة الهدف المحدد لها بنص القانون من إصدار قرارها، وحققت هدفاً غير الذي حدده المشرع، فنكون أمام حالة انحراف في استعمال السلطة". [43]

ومن الأمثلة العملية على مخالفة هذه القاعدة القرار الصادر بفصل موظف في حال ثبت أن مصدر القرار لم يقصد من اتخاذ هذا الإجراء تحقيق مصلحة العمل، وإنما كان يقصد إشباع شهوة شخصية والانتقام من الموظف. [44]

وتطبيقاً لذلك، فقد قضت المحكمة الادارية العليا بمجلس الدولة في سورية بأنه:" ... تأكيد عضوي لجنة التقويم على قرار اللجنة السابق وعدم عرض هذا القرار والقرارات الاخرى المؤيدة له على مجلس الجامعة خلال الميعاد المحدد، مؤداه ان قرار مجلس الجامعة الصادر بعدم الموافقة على التعيين بحجة تدني الانتاج العلمي لم يكن مبنيا على تعليل سليم ناف لما سبقه من قرارات ومشوبا بعيب مخالفة القانون والانحراف في استعمال السلطة ومستوجب الالغاء.".

وعلى الرغم من هذا التشابه بين فكرة عدم الحياد والانحراف في استعمال السلطة إلا أن هناك اختلاف بينهما، إذ أن الانحراف في استعمال السلطة قد يكون في بعض الأحيان أوسع نطاقاً من عدم الحياد، فقد يقوم الانحراف في استعمال السلطة ولو كان الغرض من استعمال السلطة هو تحقيق المصلحة العامة في حال لم تتقيد الإدارة بقاعدة تخصيص الأهداف، أي لم تستخدم السلطة على الوجه الذي كلفت به، كما قد يكون الانحراف في استعمال السلطة أضيق مدى من عدم الحياد، في حال كانت الإدارة قد هدفت في تصرفها هدفاً حقيقياً مشروعاً، واتضح لها في نفس الوقت تحقيق أغراض غير مشروعة، فلا يعد ذلك انحرافاً لأن الأهداف القانونية تكون كافية لتبرير التصرف الذي أقدمت عليه، وبالتالي تكون جهة الإدارة قد توخت الوصول إلى حقيقة ما ينسب للموظف المتهم. [45]

ويلاحظ بأن فكرة (تخصيص الأهداف) توسع من نطاق الانحراف، بينما تضيق فكرة تبرير الغرض المشروع للأغراض غير المشروعة من هذا النطاق، ومن هنا يظهر أن رقابة الانحراف لا تحقق الغرض المطلوب لأسس التصرف، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الانحراف في استعمال السلطة هو إخلال بركن(الغرض) المشروع، أما عدم الحياد فهو يتعلق أساساً باختصاص مُصدر القرار ويوثر

---

[42] بوادي، مصطفى. (2014)، إشكالية الحياد في التأديب بين النصوص القانونية والتطبيقات العملية، مرجع سابق، ص38؛ الياقوت، محمد ماجد. (1997)، الطعن على الإجراءات التأديبية، مرجع سابق ص85 .

[43] القيسي، إعاد علي. (1999)، القضاء الإداري وقضاء المظالم، ط1، دار وائل للنشر، عمان: الإردن، ص2 .

[44] بوادي، مصطفى. (2014)، إشكالية الحياد في التأديب بين النصوص القانونية والتطبيقات العملية، مرجع سابق ص 46؛ منصور، شاب توما. (1981)، القانون الإداري، ك2، مطبعة دار العراق، بغداد: العراق، ص407.

[45] عبد البر، عبد الفتاح. (1979)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع السابق، ص 377.

مباشرة في هذا الاختصاص، وقد يتناول هذا التأثير الغرض ولكن بطريق غير مباشر، فعدم الحياد عيب في اختصاصات الشخص، بينما الانحراف عيب في أحد أركان التصرف (الغرض) بصورة أكبر. [46]

وبتقديرنا الشخصي المتواضع، فإن تطبيق فكرة إساءة استعمال السلطة (الانحراف في استعمال السلطة) على عضو مجلس التأديب يعزز من كفالة مبدأ الحياد كأحد ضمانات التأديب في الوظيفة العامة من حيث إضفاء رقابة لاحقة على القرارات التي يتخذها عضو مجلس التأديب أثناء قيامه بالتحقيق مع الموظف المتهم وإيقاع الجزاء التأديبي بحقه وخصوصاً في الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي.

الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على انحراف عضو مجلس التأديب في استعمال سلطته:

إن تطبيق فكرة إساءة استعمال السلطة على عضو مجلس التأديب كوسيلة تكفل الحياد يستدعي أن يكون هناك رقابة قضائية لاحقة على القرارات الإدارية التي يتم إصدارها، ففي فرنسا، ومن خلال الرجوع إلى أحكام مجلس الدولة الفرنسي فنجد بأن الاعتبارات التي تؤثر في حياد عضو مجلس التأديب والتي يحق للموظف المتهم أن يطعن بها قضائياً في القرار الصادر بالعقاب استناداً لعيب إساءة استعمال السلطة تنطوي على عدة صور منها تأثير الوضع النظامي كأن يشترك في عضوية مجلس التأديب من كان في وضع تنافسي مع الموظف، أو الوضع الشخصي كأن يشترك في المحاكمة التأديبية من تتوافر لديه أسباب شخصية تجعله يتحيز مباشرة للموظف المتهم، أو اعتبارات موضوعية كأن يكون عضو المجلس التأديبي قد شارك في أعمال الاتهام أو قام بالشكوى ضد الموظف. [47]

أما في مصر، فقد وصف القضاء الإداري عيب مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف وعيب انحراف السلطة عموماً من العيوب القصدية، قوامه أن يكون لدى مُصدر القرار قصد إساءة استعمال السلطة مما خول به من إصدار للقرارات الإدارية، ومما يصعب إثباته على خلاف أوجه الإلغاء الأخرى، فعلى الطاعن أو المدعي أن يثير هذا العيب وأن يثبت تحققه من خلال تقديم كافة أوراق هذه الدعوى وله الاستعانة بالظروف المحيطة بالقرار المطعون فيه بقصد الكشف عن هذا العيب. [48]

أما في سورية، فقد نصت مادة /11/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام2019 بأنه:" يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في الطعون بالقرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية لها اختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن بها عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل والإجراء أو مخالفة القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة وذلك في الأحوال التي لا يكون هناك مرجع قضائي آخر محدد بنص خاص للطعن في قرارات هذه الجهات."، كما نصت المادة /8/ من قانون مجلس الدولة السوري المذكور بأنه:" 1-يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في المسائل الآتية:

ج-الطعون التي يقدمها الموظفون العموميون في سائر الجهات العامة بالقرارات الصادرة عن السلطات التأديبية.

و-المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة بالإضافة إلى جميع أنظمة التوظيف والاستخدام المعمول بها في الجهات العامة الأخرى بما في ذلك الخلافات المالية الناجمة عن الأجور والتعويضات للعاملين ومن في حكمهم وسائر المنازعات التي تنشأ بينهم وبين أي من الجهات العامة.

---

[46] الياقوت، محمد ماجد. (1997)، الطعن على الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، 371.

[47] نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص215؛ مصطفى بوادي، المرجع السابق، ص 48؛ عبد الفتاح عبد البر، المرجع السابق، ص 378؛ C.E. Rozin, 1943; C.E, Facchinnetti, 1951.

[48] نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، لعام 2006، ص311 .

ط-الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم على المعاش أو الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي.

ك-محاكمة الموظفين العموميين والعاملين ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة من الناحية المسلكية وفقا لأحكام هذا القانون...".

بحيث يلاحظ من خلال إيراد تلك النصوص بأن عيب الانحراف في استعمال السلطة يخضع لرقابة القضاء الإداري في سورية، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكمها رقم 246/ 1995 على أنه:" استقر الاجتهاد على ان تناط مهمة تقدير كفاءة العامل باللجان المشكلة بموجب المرسوم رقم (29) لعام 1987 ويعتبر هذا التقدير ما لم يثبت العامل ان هذا التقدير مشوب بعيب اساءة استعمال السلطة، وان المحكمة لم تجد فيما قدمه المدعي من حجج ما يؤيد دعواه في اعتبار تقدير كفاءته قد جاء مشوبا بعيب انحراف السلطة.". [49]

وفي قرار اخر للمحكمة الإدارية العليا السورية رقم 20 لعام 1992 على أنه:" 1-الصرف من الخدمة من الامور المتروكة لتقدير الادارة بلا معقب عليها من القضاء ما دامت خالية من عيب اساءة استعمال السلطة. 2- يحق للسيد رئيس مجلس الوزراء الصرف من الخدمة لأسباب يعود اليه تقديرها ولا تستوجب الافصاح عنها.".

الخاتمة:

بعد أن انتهينا من دراسة موضوع حياد عضو مجلس التأديب كأحد ضمانات التأديب في الوظيفة العامة (دراسة تطبيقية في أحكام القضاء الإداري السوري والفرنسي والمصري) والذي تناولناه بين ثنايا هذه الدراسة، فقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

1- إن مبدأ الحياد المنظم في نصوص التشريعات والقوانين السورية له طابع دستوري، فمن خلال الرجوع للمادة /33/ الفقرة الثالثة من الدستور السوري لعام 2012 والتي نصت على أن :" المواطنون متساوون في الحقوق و الواجبات لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة" ، فنجد بأن نصوص القانون الأساسي للعاملين في الدولة السورية تستمد قيمتها وقوتها مباشرة من هذا النص الدستوري.

2- إن ضمان توفر مبدأ الحياد في أعضاء مجلس التأديب من شأنه أن يحقق العدالة بين الموظفين، مما يعزز من الإنتاجية في العمل والمساهمة في رقي العمل، مما ينعكس عليه من زيادة ولاء الموظف لوظيفته.

3- اختلفت الاتجاهات الفقهية والقضائية والأنظمة والقوانين الإدارية المقارنة محل البحث حول وضع تعريف جامع ومانع لمبدأ الحياد في التأديب، والطبيعة القانونية لهذا المبدأ.

4- إن وضع تعريف جامع ومانع للحياد يفقده أهميته ويجرده من موضوعيته، وذلك لتطور مفهوم مبدأ الحياد من حيث الزمان والمكان، بحيث يكتفى بتحديد الأسباب التي تمس بحياد عضو مجلس التأديب وتجعله غير صالح للقيام بمهمته من تحقيق أو إيقاع الجزاء على أكمل وجه، ودون وضع تعريف ثابت للحياد.

[49] قرار 246لعام 1995أساس- 714- المحكمة الادارية العليا بمجلس الدولة – سورية قاعدة- 138 مبادئ المحكمة الادارية العليا لعام 1995.

5- توجه القضاء الإداري في سورية ممثلاً بالمحكمة الإدارية العليا والمحكمة الإدارية والمحكمة المسلكية نحو الأخذ بالطبيعة الموضوعية للحياد والمتمثلة بضرورة الفصل بين سلطتي الادعاء والجزاء، بالإضافة إلى توجه المحكمة المسلكية نحو الميل إلى الطبيعة الشخصية للحياد في بعض أحكامها القضائية.

6- إن عمل مجالس التأديب لا ينحصر فقط بالوظيفة العامة بل يمتد أيضاً إلى القطاع الخاص بحيث تقوم كل منشأة عمالية بوضع نظام داخلي ينظم أمور وسير العمل لديها بالإضافة إلى تنظيم الإجراءات المتبعة لدى مجالس التأديب، ووضع لائحة جزاءات وعقوبات للمخالفات التأديبية مصادق عليها من وزارة العمل، بحيث لا يجوز إيقاع أي عقوبة على العامل تخرج عن لائحة الجزاءات الموجودة لديها، وتخضع إجراءات التحقيق وإيقاع العقوبة الصادرة عن لجنة التحقيق أو المجلس التأديبي لرقابة المحاكم العادية المختصة.

7- إن قيام الرئيس الإداري بالتحقيق وتوقيع الجزاء يشكل إخلالا بحقوق الدفاع، ولكن يمكن تفادي الإخلال بالحياد والموضوعية من خلال تفعيل الرقابة اللاحقة والمتمثلة بعيب إساءة استعمال السلطة، وهو ما طبقه مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه.

8- توجه نظام التأديب في الوظيفة العامة بسورية نحو الأخذ بنظام التأديب الرئاسي والنظام شبه القضائي والقضائي، حيث تبنى نظام التأديب الرئاسي فيما يتعلق بالعقوبات الخفيفة، أما العقوبات الشديدة فقد أخذ بالنظام القضائي من خلال إحالتها إلى المحكمة المسلكية بناءً على نص المادة / 70/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة، كما توجه نحو النظام شبه القضائي استثناءً في المادة /107/ من قانون تنظيم الجامعات رقم /6/ لعام 2006 بأن يترأس المجلس التأديبي مستشار بدرجة عضو محكمة إدارية عليا يسميه رئيس مجلس الدولة.

9-أن القانون الأساسي للعاملين في الدولة، لم ينص على أسباب عدم صلاحية عضو مجلس التأديب في مباشرة التحقيق وإيقاع العقوبة.

10- إن وجود أسباب خاصة لرد عضو مجلس التأديب وتنحيته المنصوص عليها في صلب القوانين والتشريعات السورية أو في صلب القوانين والأنظمة الإدارية محل البحث كقانون النيابة الإدارية المصري أو قانون مجلس الدولة المصري يعزز من كفالة مبدأ الحياد كأحد ضمانات التأديب، إذ أن بعض أسباب رد القضاة وتنحيتهم عن نظر الدعوى قد لا تنطبق جميعاً على عضو مجلس التأديب، كما أنه من الممكن أن تظهر أسباب أخرى خاصة بعضو مجلس التأديب تمس بحياده غير منصوص عليها في أحكام رد القضاة وتنحيتهم، ويرجع السبب في عدم اتحاد تطبيق الأحكام الخاصة برد القضاة وتنحيتهم على أعضاء مجلس التأديب لاختلاف المركز القانوني للقاضي عن المركز القانوني لعضو مجلس التأديب.

11- إن تطبيق فكرة إساءة استعمال السلطة (الانحراف في استعمال السلطة) على عضو مجلس التأديب يعزز من كفالة مبدأ الحياد كأحد ضمانات التأديب في الوظيفة العامة من حيث إضفاء رقابة لاحقة على القرارات التي يتخذها عضو مجلس التأديب أثناء قيامه بالتحقيق مع الموظف المتهم وإيقاع الجزاء التأديبي بحقه وخصوصاً في الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي.

ثانياً: التوصيات:

1- نوصي من خلال هذا البحث بضرورة إضافة مواد على القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ في سورية تتعلق بحياد عضو المجلس التأديبي، وذلك ضمان لتوفر مبدأ الحياد في أعضاء مجلس التأديب وتحقيق العدالة بين الموظفين، مما يعزز من الإنتاجية في العمل والمساهمة في رقي العمل، مما ينعكس على الموظف من زيادة ولاءه لوظيفته.

2- نوصي من خلال هذا البحث بضرورة استحداث أحكام قانونية موحدة تنظم عمل مجالس التأديب في القطاع العام من أجل الوصول إلى المساواة الحقيقية بين جميع الموظفين، وإخضاع جميع المنازعات المتعلقة بتأديب الموظفين في القطاع العام لرقابة القضاء الإداري كونه الجهة القضائية المختصة بتلك المنازعات.

3- نوصي من خلال هذا البحث بضرورة أن يتم إفراد نص خاص في صلب القانون الأساسي للعاملين في الدولة لمعالجة أسباب عدم صلاحية عضو مجلس التأديب وعلى أن يكون النص المقترح كالاتي:" يكون رئيس أو عضو المجلس التأديبي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاً من سماعها ولو لم يرده الموظف المتهم في الأحوال الآتية: 1-إذا كان زوجاً للموظف المتهم أو كان قريباً أو صهراً له حتى الدرجة الرابعة . 2-إذا كان لرئيس أو أحد أعضاء مجلس التأديب أو لزوجه خصومة قائمة مع الموظف المتهم أو مع زوجه -3إذا كان بينه وبين الموظف المتهم صلة قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة.".

4- نوصي من خلال هذا البحث بضرورة أن تتضمن التعديلات للقانون الأساسي للعاملين في الدولة وقانون مجلس الدولة السوري تنظيم إجراءات تقديم طلب رد عضو مجلس التأديب من حيث تحديد صاحب المصلحة في تقديم هذا الطلب، وتحديد الفترة الزمنية لتقديمه، وفي حال تم رفض قبول هذا الطلب من قبل السلطة الإدارية، فهل يخضع قراره لرقابة القضاء الإداري؟ وهل يجوز الطعن بهذا القرار لدى المحكمة الإدارية أو المحكمة الإدراية العليا؟ وممن يقدم هذا الطعن؟ أم أن قرار السلطة الإدارية هو قرار قطعي لا يقبل الطعن به أمام المحاكم الإدارية؟

5-نوصي من خلال هذا البحث المتواضع بضرورة إضافة نص خاص في صلب القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم/ 50/ لعام 2004لمعالجة أسباب رد عضو مجلس التأديب لاختلاف المركز القانوني للقاضي عن المركز القانوني لعضو مجلس التأديب، ويمكن الاستفادة في إضافة هذا النص من خلال الرجوع إلى أسباب رد عضو مجلس التأديب المنصوص عليها في النظام الإيطالي، على أن يكون النص المقترح كالاتي:" أ -يجوز رد رئيس أو عضو المجلس التأديبي لأحد الأسباب التالية :1 -من له مصلحة شخصية بالدعوى، أو من كان دائناً أو مديناً بذاته أو زوجته أو أولاده للموظف المتهم .2-من له أو لأحد أقاربه عداوة شديدة للموظف المتهم .3-من أصيب أحد أقاربه بضرر من المخالفة التأديبية أو كان هذا القريب هو فاعل هذه المخالفة .4-كل من له قرابة أو مصاهرة بالموظف المحقق أو المستشار الفني في التحقيق الإداري. ب -وفي هذه الحالة يحل مكان أي منهم من يسميه رئيس الوزراء من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا بناء على طلب من وزير العدل.".

معلومات التمويل: هذا البحث ممول من جامعة دمشق وفق رقم التمويل (501100020595).
Funding information: this research is funded by Damascus university – funder No. (501100020595).

المراجعReferences :

1. حارب، علي جمعة. (2004)، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان: الأردن.
2. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (2004)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط2، مطابع الولاء الحديثة، القاهرة: مصر.
3. عبد البر، عبد الفتاح. (1979)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة –دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة: مصر.
4. الصروخ، ملكيه. (1984)، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء-دراسة مقارنة، مطبعة الجيلاوي، القاهرة: مصر.
5. عبد الفتاح، حسن. (1964)، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة: مصر.
6. مصطفى، إحسان. (1980)، المعجم الوسيط، ج 1، دار الدعوة، إستانبول: تركيا.
7. العجارمة، نوفان العقيل. (2007)، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة والنشر، ط1، عمّان: الإردن.
8. كنعان، نواف. (2006)، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان: الإردن.
9. القيسي، إعاد علي. (1999)، القضاء الإداري وقضاء المظالم، ط1، دار وائل للنشر، ، عمان: الإردن.
10. الياقوت، محمد ماجد. (1997)، الطعن على الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية: مصر.
11. الياقوت، محمد ماجد. (2002)، التحقيق في المخالفات التأديبية-دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية: مصر.
12. الياقوت، محمد ماجد. (2004)، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية: مصر.
13. العتوم، منصور. (1984)، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراة مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة دمشق: سورية.
14. عياش، أحمد. (2007)، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام- دراسة مقارنة–رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين.
15. بوادي، مصطفى. (2014)، إشكالية الحياد في التأديب بين النصوص القانونية والتطبيقات العملية، بحث منشور في مجلة الحكمة، الجزائر، العدد (244).
16. بوادي، مصطفى. (2014) الطعن القضائي كضمانة للموظف العام في مواجهة قرار سلطة التأديب– دارسة في أحكام قضاء مجلس الدولة الفرنسي وقضاء مجلس الدولة الجزائري، بحث منشور، مجلة الفقه والقانون، المغرب.
17. شطناوي، فيصل عقله. (2012)، إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، بحث منشور، مجلة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، فلسطين، المجلد26 .
18. ياقوت، علي. (2009)، الضمانات الأساسية في مجال التأديب، بحث منشور، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد(84).
19. قانون مجلس الدولة الفرنسي،(1953).
20. قانون النيابة الإدارية المصرية، (1958) ، وقانون مجلس الدولة المصري ، (1972)، وقانون المرافعات المدنية والتجارية المصري، (1986).

21. قانون الأساسي للعاملين في سورية رقم /50/ ، (2004).
22. أحكام القضاء الإداري الفرنسي ممثلاً بأحكام مجلس شورى الدولة.
23. أحكام القضاء الإداري المصري ممثلاً بأحكام المحكمة العليا الإدارية.
24. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاما 1950 – 1980 ، (1983) ج 2، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة: مصر.
25. أحكام القضاء الإداري السوري ممثلاً بأحكام المحكمة العليا الإدارية، بالإضافة إلى اجتهادات محكمة النقض.
26.(VASSILION, K. (1993) Le principe de neutralite dans la function pubique, L.G.D.J., Paris.
27.(LAURIE, F. (2002) La faute disciplinaire dans la function publique, tome2, Presses Universitaires D'aix-Marseille.
28.JEANNEAU, B. (1982) La theorie des principes generaux du droit a l'epreuve du temps, E.D.C.E.