الجمهورية التونسية
رئاسة الحكومة

CDL-UD(2018)029
Or. ar.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec

LA PRESIDENCE DU GOUVERNEMENT DE LA TUNISIE

Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration

UniDem Med

"TRANSFORMATION ET INNOVATION DANS LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE : ENJEUX ET PERSPECTIVES"

Tunis, Tunisie

24 - 27 septembre 2018

BONNE GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE ET ADMINISTRATION PUBLIQUE : QUELLES MISSIONS POUR LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE?

EXPERIENCE NATIONALE – JORDANIE

par

M. Sameer ALTARAWNEH

(Bureau de la fonction publique)

Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme dans le sud de la Méditerranée

Financé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe

Mis en œuvre par le Conseil de l'Europe

المملكة الأردنية الهاشمية

ديوان الخدمة المدنية

ورقة عمل بعنوان :

مفهوم سيادة القانون في الإدارة العامة في الأردن

مفهوم سيادة القانون :

إن الأصل العام يقتضي وجود قانون مكتوب (قواعد عامة مجردة ذات قوة الزامية يترتب على مخالفتها الجزاء) وفرض تطبيقه من السلطات العامة في الدولة وتقيدها بأحكامه وهو أيضاً مصدر صلاحية هذه السلطات.

وأما جوهر هذا المبدأ فيدور أساساً حول مدى التزام الدولة ممثلة بسلطاتها التشريعية والتنفيذية بأحكام القانون وسيادته داخل المجتمع وبالتالي فلا بد من وجود قانون مكتوب ثابت يتصف بالعلانية ومخاطبة الجميع وارتباطه بمحاكمة عادلة قبل ايقاع العقاب والمساواة أمامه بين الجميع دون أي تمييز، وأن يكون هذا القانون معبراً عن ارادة الشعب من خلال ممثليه ومن الجدير بالذكر هنا أن التشريع في الدولة الأردنية يستند أساساً الى مبدأ (دستورية القوانين) فيأتي الدستور على أعلى الهرم ثم يليه التشريع (القانون) ثم الانظمة ثم التعليمات ثم القرارات الإدارية .

مفهوم مبدأ دستورية القوانين :

استناداً لهذا المبدأ فإن القواعد الدستورية تعتبر أسمى مرتبة من القوانين العادية وعلى أساس ذلك فإن على القوانين العادية عدم مخالفة القاعدة الدستورية بأي الغاء أو تعديل وإلاّ فإنها تغدوا غير دستورية وهذا يعد ضمانة من ضمانات الحرية ومن ضرورات كفالة احترام الدستور وعاملاً مهماً من عوامل حماية مبدأ سيادة القانون ، وقد أنشئت في المملكة الاردنية الهاشمية محكمة دستورية (بموجب قانون المحكمة الدستورية رقم (15) لسنة 2012) وهي : هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها وتتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي واداري وتختص بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتفسير نصوص الدستور (المادة (4) من القانون) ويعين رئيسها وأعضاءها بإرادة ملكية سامية (المادة 5 من القانون).

وسنداً لأحكام المادة(9) من قانون المحكمة فإن (للأعيان أو النواب أو مجلس الوزراء صلاحية تقديم الطعن في دستورية قانون أو نظام) وبموجب أحكام المادة (11) فإن (لأي من أطراف دعوى منظورة أمام المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها الدفع بعدم دستورية أي قانون أو نظام واجب التطبيق على موضوع الدعوى) وسنداً لأحكام المادة (15) من قانون المحكمة فإنه (إذا قضى حكم المحكمة بعدم دستورية قانون أو نظام نافذ يعتبر القانون أو النظام باطلاً من تاريخ صدور الحكم).

أساس مبدأ سيادة القانون في التشريع الاردني :

1.الدستور الاردني لعام 1952 :

الدستور هو القانون الأسمى في الدولة ويتعين على كل قانون أو نظام عدم مخالفة احكامه وإلاّ كان حرياً بالطعن بعدم دستوريته استناداً الى قانون المحكمة الدستورية رقم (15) لسنة 2012 .

لقد نظم الدستور الأردني حقوق وواجبات المواطنين في مواد عدة ، حيث نص في المادة (6) على(أن الاردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وأن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين)وأشار في المادة (7) الى أن (الحرية الشخصية مصونة وأن كل اعتداء على الحقوق والحريات العامة أو حرمة الحياة الخاصة للأردنيين جريمة يعاقب عليها القانون) وفي المادة (8) بيّن أنه (لا يجوز أن يقضي على أحد أو يوقف أو يحبس أو تقيد حريته و تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الانسان) وكل ذلك تحت اطار سيادة القانون .

2.مبدأ سيادة القانون في القضاء الأردني :

القضاء الأردني هو حامي الحريات وعنوان العدالة والضامن لمبدأ سيادة القانون واستقلال القضاء وهو عنوان سيادة القانون في أي دولة بما يكفل تحقيق العدالة والمساواة وحماية الحريات وهو ما كفلته أحكام قانون استقلال القضاء في الأردن رقم (29) لسنة 2014 وتعديلاته ، حيث نصت احكام المادة (3) من القانون على أن (القضاء مستقل والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون) وأنه (يحظر على أي ترخيص أو سلطة المساس باستقلال القضاء والتدخل في شؤونه) .
ولقد عهدت سلطة تعيين القضاة في الدولة الأردنية للمجلس القضائي برئاسة رئيس محكمة التمييز وعضوية عدد من القضاة (المادة 4 من القانون) وذلك بعيداً عن تدخل السلطة التنفيذية وفي ذلك ضمانه كبرى لاستقلال القضاة وعدم التأثير عليهم في الاحكام الصادرة عنهم تجسيداً حقيقياً لمبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات الثلاث في الدولة .

3.الرؤية الملكية السامية لمفهوم سيادة القانون :

تناول جلالة الملك عبدالله الثاني بن الحسين حفظه الله في العديد من الأوراق النقاشية والتي تجسد خارطة طريق للدولة المدنية ودولة القانون الكثير من الاحكام والرؤى حول مسار عملية الاصلاح السياسي في الدولة وتطوير الممارسات الضرورية للديمقراطية وقد أشار جلالته في العديد من الأوراق النقاشية الى مبدأ سيادة القانون باعتباره اساس الإدارة الحصيفة التي تعتمد العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص والشفافية والاصلاحات الدستورية التي حققها الاردن وما تبعها من تشريعات ناظمة للعمل السياسي وعلى رأسها قانون الانتخاب واللامركزية وكل ذلك بهدف تعزيز الادارة وتحديث الاجراءات وافساح المجال للقيادات الادارية القادرة على الانجاز واحداث التغيير ليتقدم صف جديد من الكفاءات الى مواقع الادارة . ولذلك شكلت اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية وانشاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد .

ولقد اشار جلالة الملك في اكثر من خطاب الاّ أنه لا بد من وجود آليات رقابة فعالة متمثلة بأجهزة الحكومة الرقابية كوحدات الرقابة الداخلية في الوزارات والمؤسسات وديوان المحاسبة وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد والبرلمان ودوره الرقابي واستقلال القضاء ورقابته على قرارات الادارة العامة اضافة الى المحكمة الدستورية والهيئة المستقلة للانتخابات ودورهما الهام في تعزيز مبدأ سيادة القانون وضرورة مكافحة الواسطة والمحسوبية باعتبارها عائق يحول دون النهوض بالوطن وتقويض قيم العدالة والمساواة والعدالة في التعيينات الحكومية خاصة في المناصب العليا واعتبار التجاوز فيها تجاوزا على المؤسسات الوطنية وإثقالاً لها بموظفين غير أكفاء وقد ورد هذا كله في الورقة النقاشية السادسة تحت عنوان (*سيادة القانون أساس الدولة المدنية*) .

4.الخطة الوطنية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية :

اشتملت الخطة الوطنية التنفيذية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية لعام 2013 على اقتراحات بتعديل قانون ديوان المحاسبة لتصل مهامه الى الرقابة الادارية وتعديل دور ومهام هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لتتضمن الدور الوقائي في منع وقوع جرائم الفساد وقد اعتمدت الخطة على التوجيهات الملكية السامية بضرورة التركيز على ضمان ادارة المال العام وتعزيز اجراءات الشفافية ومكافحة الفساد وتعزيز دور وحدات الرقابة الداخلية من خلال تعديل وتحديث نظام الرقابة المالية بأنواعها (المالية والادارية) والتركيز على الاجراءات الوقائية وضرورة اعادة هيكلة الجهاز الحكومي ومراجعة منهجية عمل برنامج الحكومة الالكترونية وتحديث منظومة الخدمة المدنية وضمان ادارة المال العام وموارد الدولة ووضع الضوابط التي تمنع أي هدر فيها وتعزيز مبادئ الحوكمة الرشيدة داخل القطاع العام والخاص وتأصيل منظومة القيم والقواعد السلوكية في مؤسسات الدولة والربط بين المسؤولية والمحاسبة في الادارة العامة والفصل المرن بين السلطات وضرورة وجود جهاز حكومي ومؤسسات حكومية ذات هياكل تنظيمية ملائمة تلتزم بواجباتها القانونية والدستورية وضرورة تبني مدونة سلوك وظيفي لجميع العاملين في الجهاز الحكومي ترتكز على أسس من العدالة والشفافية والمساءلة والمهنية والحيادية وانتماء العاملين لمؤسساتهم والعمل على تحقيق رسالتها واهدافها مما يعزز ثقافة النزاهة لدى الموظف ويعزز كفاءته وفاعليته .

5- اللامركزية الادارية ومبدأ سيادة القانون وتعزيز منظومة الشفافية والنزاهة :

إن اللامركزية الادارية وتوزيع الادوار بين السلطة المركزية والمحافظات بما يكفل توزيع مكتسبات التنمية بصورة عادلة هو عامل مهم في تعزيز ثقافة سيادة القانون ومنظومة النزاهة والشفافية ، حيث يكفل مبدأ اللامركزية الادارية تحقيق النمو الاقتصادي في المناطق الأقل حظاً وضرورة مراعاة خصوصية كل منطقة ودورها في تحديد احتياجات التنمية فيها وتحديد موازناتها المالية بما يكفل سد احتياجات المواطن والعدالة والمساواة وتكافؤ الفرص ولتحقيق ذلك كله صدر قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 والذي وزعت الادارة فيه بين المجالس التنفيذية برئاسة المحافظ (الحاكم الاداري) ومجالس المحافظات بعدد منتخب وآخر معين من مجلس الوزراء وتحديد نسبة للنساء في المشاركة بهذه المجالس وتتولى هذه المجالس اقرار مشروعات الخطط الاستراتجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة واقرار مشروعات الموازنات واقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية واقتراح المشاريع الاستثمارية (المادة 8 من القانون).

الاجهزة الرقابية في الادارة العامة ومبدأ سيادة القانون

1. ديوان المحاسبة :

يعتبر ديوان المحاسبة دائرة مستقلة ويتولى ديوان المحاسبة بموجب القانون رقم (21 لسنة 1959وتعديلاته) وسنداً لأحكام المادة (3) مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الامانات والسلطات والقروض والتسويات والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون ويتولى كذلك تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للأجهزة الرسمية الخاضعة لرقابة الديوان .

وتشمل رقابة ديون المحاسبة الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة الرسمية والمجالس البلدية والقروية (المادة 4 من القانون) ويملك ديوان المحاسبة بموجب القانون المعدل رقم 3 لسنة 2002 صلاحية الرقابة على الاموال العامة للتأكد من سلامة انفاقها بصورة قانونية وفاعلة والتثبت من أن القرارات والاجراءات الادارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تمت وفقاً للتشريعات النافذة (المادة 3 معدلة من القانون) .

وتوسعت صلاحيات الديوان لتشمل الرقابة على أي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها وكذلك الشركات التي تملك الحكومة ما نسبته (50%) فأكثر من أسهمها وذلك بموجب القانون المعدل رقم (18 لسنة 2007) (المادة 4 من القانون) وتعزيزاً لمبدأ سيادة القانون فإن تعيين رئيس ديوان المحاسبة يكون بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب مجلس الوزراء ولا يجوز عزله أو نقله أو احالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه الا بموافقة مجلس النواب (المادة 5 من القانون) ويقدم رئيس الديوان تقريراً سنوياً عن الحساب الخاص لكل سنة مالية يرفع الى مجلس النواب وكذلك صلاحية رفع تقارير في أي وقت يقدر أنها من الضرورة أن ترفع الى مجلس النواب وذلك كله إعلاء لمبدأ سيادة القانون وفرض الرقابة ضمن أحكام الدستور وتعزيز لمنظومة الشفافية والنزاهة في الدولة الأردنية .

2. هيئة النزاهة ومكافحة الفساد ومبدأ سيادة القانون :

تجسيداً للرؤى الملكية السامية وتطبيقاً واقعياً كما ورد في الأوراق النقاشية التي تعد خطة عمل للنهوض بالدولة الأردنية الى الدولة المدنية ودولة القانون وتنفيذاً للخطة التنفيذية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية صدر القانون رقم (13) لسنة 2016 قانون النزاهة ومكافحة الفساد وانشئت بموجبه هيئة تسمى (هيئة النزاهة ومكافحة الفساد) ذات شخصية اعتباريه واستقلال مالي واداري (المادة 3 من القانون) .

وتهدف الهيئة الى ضمان الالتزام بمبادئ النزاهة الوطنية ومكافحة الفساد من خلال تفعيل منظومة القيم والقواعد السلوكية في الإدارة العامة والتأكد من التزام الادارة العامة بتقديم خدماتها للمواطن بجودة عالية وشفافية وعدالة والتزامها بمبادئ الحكومة الرشيدة والتأكد من تطبيقها للتشريعات بشفافية ولها أيضاً سلطة تلقي الشكاوي والتظلمات والتحري عن الفساد المالي والاداري بكل اشكاله وملاحقة كل من يرتكب هذه الأفعال والحجز على أمواله ومنعه من السفر (المادة 4 من القانون) ولقد اعطى القانون للهيئة صلاحية وجود نيابة متخصصة بقضايا الفساد كما وأعطت صفة الضابطة العدلية للرئيس وأعضاء مجلس الهيئة (المادة 19 من القانون) بما يكفل النظر في كل الشكاوى والتحقيق فيها واحالة من يثبت عليه أي جرم معاقب عليه بموجب قانون الهيئة الى الجهات القضائية ذات الاختصاص بما يكفل سيادة القانون وتعزيز مفهوم الشفافية والنزاهة وتطبيق القانون على الجميع .

3- سيادة القانون في الخدمة المدنية :

إن من متطلبات سيادة القانون تطبيق قواعد قانونية واحدة تضمن العدالة والمساواة في التعيين في وظائف الدولة باعتبار أن لكل اردني حق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة في القانون أو الأنظمة وأن التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقته في الدولة والادارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفايات والمؤهلات (المادة 22 من الدستور الأردني) وإن من متطلبات النزاهة والشفافية أن تتولى جهة واحدة التعيين في الدولة الاردنية ، هذا وترتكز الخدمة المدنية في الدولة الأردنية على مبادئ عدة وهي العدالة وتكافؤ الفرص والاستحقاق والجدارة والتنافسية والشفافية والمساءلة والتميز في الاداء والتطوير المستمر (المادة 4 من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013 وتعديلاته) .

وسنداً لأحكام المادة (9 / أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (82 لسنة 2013) وتعديلاته والصادر بمقتضى أحكام المادة (120) من الدستور الأردني فإنه (تنشأ دائرة مستقلة تسمى ديوان الخدمة المدنية تعنى بشؤون الخدمة المدنية ويتولى ادارتها رئيس يرتبط برئيس الوزراء ، ويتولى الديوان مهام عدة مثل متابعة تطبيق أحكام نظام الخدمة المدنية والتحقق من تطبيق الدوائر لأحكام التشريعات المتعلقة بالخدمة المدنية والاتصال بالدوائر للحصول على البيانات في سبيل ذلك والاطلاع على سجلات وملفات الموظفين واعداد مشروعات تعليمات اختيار الموظفين والنظر في الشكاوي والتظلمات التي تقدم من الموظفين والمرشحين لإشغال الوظائف واتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها وفقاً لأحكام هذا النظام (المادة 10 من نظام الخدمة المدنية).

وتضمنت أحكام النظام قواعد السلوك الوظيفي وواجبات الوظيفة العامة واخلاقياتها باعتبار الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع وعلى ذلك يلتزم الموظف العام بمدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة التي تحكم العلاقات بين الرئيس والمرؤوس والموظف والمواطن ومكان العمل وكيفية الحفاظ عليه وضرورة معاملة الجمهور بلباقة وكياسة وعلى أساس من الحياد والتجرد والموضوعية والعدالة دون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية أو أي شكل من أشكال التمييز (المادة 67 من نظام الخدمة المدنية) .

كفل نظام الخدمة المدنية حق التظلم بما يحقق مبدأ الشفافية والعدالة والمساءلة وتكافؤ الفرص والحد من المخالفات والتجاوزات المتعلقة بحقوق الموظف أو واجباته والتزاماته وضوابط العمل والسلوك الوظيفي (المادة 161 من نظام الخدمة المدنية).

وفي سبيل تطبيق قواعد قانونية واحدة في التعيين على الوظائف العامة صدرت تعليمات اختيار وتعيين الموظفين في الوظائف الحكومية في الفئات الأولى والثانية والثالثة والعقود الشاملة لجميع العلاوات للسنوات (2017/2019) وتعتبر هذه التعليمات أساساً لإصدار الكشوفات التنافسية والتعيين لمقدمي الطلبات لشغل الوظائف الحكومية والبلديات ولقد شملت مظلة الخدمة المدنية الجامعات الرسمية والبلديات والمستشفيات الحكومية والشركات المملوكة للدولة للحد من التجاوزات في التعيينات الحكومية سواء كان الترشيح من مخزون الديوان أو عن طريق الاعلانات المفتوحة تحت رقابة الديوان في جميع الاجراءات المتبعة بهذا الخصوص وضمن اجراءات تضمن عقد امتحان تحريري و / أو مقابلة شخصية وعلى أسس من الكفاية والجدارة بما يضمن العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص (المادة 39 من تعليمات اختيار وتعيين الموظفين) و (المادة 178 /ج من نظام الخدمة المدنية).

اعداد : سمير محمد سالم الطراونه

مدير فرع اقليم الجنوب

ديوان الخدمة المدنية

المملكة الأردنية الهاشمية