

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

الضمانات التأديبية المقررة للمحامي في مواجهة سلطة التأديب:

دراسة في التشريع الأردني

هديل تيسير محمود الزعبي*

قسم القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن

h.alzubi@ju.edu.jo

تاريخ النشر: 2025/06/01

تاريخ القبول: 2025/05/01

تاريخ ارسال المقال: 2025/04/03

* المؤلف المرسل

الملخص:

نظراً لخطورة المساءلة التأديبية للمحامي وأثرها على مهنته، أحاط المشرع الأردني المحامي المتهم بسياج من الضمانات التأديبية السابقة لتشكيل السلطة التأديبية والمعاصرة واللاحقة لها، لتكفل له محاكمة عادلة. لكن في الواقع، قد تتعسف السلطة التأديبية باستخدام سلطتها التقديرية سواء في تقدير المخالفة أو العقوبة. لذلك اعتمد البحث على المنهج الوصفي والتحليلي، لبيان بأن مسألة مدى احترام الضمانات التأديبية تعود الى السلطة التأديبية، وبدوره يراقب القضاء الإداري على مشروعية وملائمة القرار التأديبي. وعليه، نجد بضرورة وجود قائمة استرشادية بالمخالفات التأديبية، وتشريع نظام اجرائي مستقل بالتحقيق مع المحامي، وتبني فكرة محو العقوبة التأديبية وتقادم الدعوى التأديبية.

Abstract

In view of the seriousness of the disciplinary accountability of lawyers and its impact on their profession, the Jordanian legislator has informed the accused lawyer of disciplinary guarantees prior to the formation of the disciplinary authority, contemporary and subsequent to it, to ensure a fair trial. In practice, the disciplinary authority may abuse its discretion whether in assessing the violation or the punishment. The research relied on the descriptive and analytical approach to demonstrate that respect of disciplinary guarantees rested with the disciplinary authority and, the administrative judiciary monitors the legitimacy and appropriateness of the disciplinary decision. Consequently, there is a need for an indicative list of disciplinary violations, an independent procedural system for investigating counsel, and to adapt the idea of eliminating disciplinary punishment and prescribing the prescription of disciplinary proceedings.

المقدمة:

في كثير من الدول، ومنها الأردن، تحظى نقابة المحامين النظاميين أهمية بالغة لارتباطها المباشر بسير مرفق القضاء. فالمحامون كما جاء تعريفهم بالمادة (6) من قانون نقابة المحامين النظاميين رقم (11) لسنة 1972 وتعديلاته المتضمن: "هم من اعوان القضاء الذين اتخذوا مهنة لهم تقديم المساعدة القضائية والقانونية لمن يطلبها لقاء أجر". ولهذا تحرص النقابة على تضمين تشريعاتها ما يحمي مهنة المحاماة من كل إخلال بواجباتها ومن كل عبث أو انحراف يمس أعمالها.

لذلك ان مسألة تأديب المحامي عن المخالفة التأديبية المقترفة من قبله، ليست مسألة انتقامية بل على العكس هي مسألة يهدف من ورائها الى إصلاح وتقويم سلوك المحامي المخل بالتزاماته من خلال فرض العقوبات التأديبية،

ومن جانب آخر المحافظة على كيان مهنة المحاماة وحفظ هيبتها وضمان سير المرفق العام (القضاء) بنزاهة وشفافية. علماً بأن انفصال المحامي عن مهنة المحاماة لا يمنع محاكمته عن أعمال ارتكبها خلال مزاولته المهنة¹. ونظراً لما تتمتع به السلطة التأديبية من سلطة تقديرية واسعة في هذا الشأن، تمكنها من توقيع العقوبة التأديبية على المحامي المنسوب اليه المخالفة التأديبية، والذي يمتد أثره الى الشطب النهائي من سجل المحامين. قد كفل المشرع الأردني ضمانات للمحامي المتهم في مواجهة سلطة التأديب، فهي في الواقع العملي مقيدة في جميع مراحل المحاكمة التأديبية بضمانات وإجراءات مقررة لمصلحة المحامي الخاضع للتأديب.

ومن هنا تتجلى أهمية الدراسة من جانب بأن الدراسات الأكاديمية في هذا المجال قليلة، إذ نجد بان بعض القانونيين قد عنوا بدراسة رقابة القضاء الإداري على قرارات التأديب الصادرة عن نقابة المحامين الأردنيين². ومن جانب آخر هذه الدراسة تسلط الضوء على الجانب العملي لمعرفة مدى أهمية التزام سلطة التأديب باحترام الضمانات التأديبية؛ من خلال ربطها بالأحكام القضائية الصادرة بالموضوع ذات العلاقة؛ فاجتهادات القضاء الإداري في المجال التأديبي قد تطورت والقاضي الإداري يراقب ويتفحص مدى مشروعية القرارات ويسيطر رقابة الملائمة عليها على حد سواء. وأيضاً المحامي يستطيع معرفة المخالفات المسلكية التي قد يقع بها أثناء ممارسته للمهنة. وتكمن إشكالية الدراسة في خطورة المساءلة التأديبية للمحامي وأثرها على مهنته في حال أوقعت عليه العقوبة التأديبية، إذ قد تتعسف السلطة التأديبية باستخدام سلطتها. بعبارة أخرى تقوم الإشكالية في الإجابة عن التساؤلات الآتية:

1. ما هو الأساس القانوني لمساءلة المحامي تأديبياً؟
2. ماهية السلطة التأديبية واختصاصها؟
3. وما هي الإجراءات والضمانات الواجب اتباعها من قبلها؟
4. ما هو دور السلطة التأديبية في تحديد المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية؟
5. ما هو نطاق رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرار التأديبي؟ وهل القاضي الإداري يسيطر رقابة الملائمة على القرار التأديبي؟

لإيفاء الغرض المقصود من الدراسة، فقد اعتمدنا المنهج الوصفي وذلك من خلال عرض النصوص القانونية ذات العلاقة ومن ثم المنهج التحليلي لتحليل الأحكام القضائية وتفسير مضمونها والآراء الفقهية ذات العلاقة للوصول إلى النتائج المطلوبة. واعتمد الباحثان على التقسيم الثنائي للدراسة، من خلال بيان الضمانات التأديبية السابقة على توقيع العقوبة التأديبية (المبحث الأول)، ثم تتناول الإجراءات والضمانات التأديبية التي يجب مراعاتها أثناء وبعد مرحلة المحاكمة التأديبية، ولا ننسى دور القاضي الإداري حامي الحقوق والحريات في بسط رقابته على القرارات الإدارية (المبحث الثاني)، وأخيراً تضمين الدراسة لأهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها.

المبحث الأول: الضمانات التأديبية السابقة على توقيع العقوبة التأديبية

ان ارتكاب المحامي مخالفة مسلكية تستوجب مساءلته تأديبياً وهذه المسؤولية تجدد أساسها القانوني بالعلاقة التنظيمية التي تحكم علاقة المحامي بنقابة المحامين النظاميين، والمشرع حدد من جهته في قانون نقابة المحامين السلطة التأديبية

واختصاصها وهذا الامر يعد من أهم الضمانات الجوهرية (المطلب الأول)، وحدد أيضاً الضمانات التأديبية المتعلقة بمرحلة التحقيق ومن أهمها الضمانات المتعلقة بمجدة جهة التحقيق وشكليات التحقيق وبكفالة حق الدفاع وحق المواجهة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ضمانات التبعية الإدارية للمحامي في مجال التأديب

الدور الرقابي على أعمال المحامي من قبل نقابة المحامين لضمان حسن سير مرفق العدالة بانتظام واضطراد، يجد أساسه القانوني في العلاقة التنظيمية التي تحكم العلاقة ما بين المحامي والنقابة (الفرع الأول)، ومن هذا المنطلق حدد المشرع السلطة المختصة بالتأديب (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأساس القانوني لسلطة التأديب

يتحدد الأساس القانوني لسلطة التأديب بنوع العلاقة التي تربط بين المحامي ونقابة المحامين الأردنيين، وقد مرت هذه العلاقة بعدة آراء فقهية، تعكس كل مرحلة منها الوضع القانوني، إبان كل مرحلة من هذه المراحل. حيث كُيفت هذه العلاقة على أساس أنها علاقة تعاقدية، وقد اختلف الفقه حول تكييف هذا العقد، فالبعض اعتبره عقداً من عقود القانون الخاص، في حين اعتبره البعض الآخر عقداً من عقود القانون العام، وبعد ثبوت فشل هذا التكييف، استقر الرأي على اعتبار أن العلاقة التي تربط بين المحامي والنقابة علاقة تنظيمية. وتفصيلاً لهذا الإجمال، لا بد لنا من دراسة النظرية التعاقدية ومن ثم النظرية التنظيمية تباعاً:

فيما يتعلق بمذلول النظرية التعاقدية مفادها يكمن بأن العلاقة بين المحامي والنقابة هي علاقة تعاقدية، فالالتحاق بالنقابة يتم بتوافق الإرادتين، ويرتب العقد التزامات وحقوق على الطرفين، فإذا أخل المحامي بالتزاماته كأن يرتكب خطأ ما، فإن هذا الخطأ يرتب حقاً للنقابة (سلطة التأديب المختصة) في توقيع الجزاء التأديبي بحقه³. وهذا العقد يختلف باختلاف طبيعة العمل المراد إنجازه، قد اختلف الفقه حول تكييف هذا العقد، فالبعض اعتبره عقداً من عقود القانون الخاص، أما البعض الآخر اعتبره من عقود القانون العام. لذلك، يرى جانب من الفقه أن الأساس القانوني لمسؤولية المحامي عن أخطائه المهنية هي مسؤولية عقدية تقع ضمن نطاق عقود القانون الخاص؛ إذ يذهب البعض إلى تكييف هذه العلاقة على أنها عقد وكالة على الخصومة إلا أنه من الناحية العملية أعمال المحامي لا تقتصر فقط على الوكالة. لذلك توجه البعض الآخر إلى تكييف هذا العقد بعقد المقاولة بمعنى يقوم المحامي بعمله لقاء أجر دون أن يخضع لإشراف موكله، وهذا القول يكتنفه القصور؛ وذلك لأن أعمال المحامي مختلطة تجمع ما بين الأعمال القانونية والمادية⁴، وأيضاً هذه المسؤولية قد تكون مزدوجة تارة عقدية وأخرى تقصيرية. وفي الحالتين، في حال إخلال المحامي بالتزاماته، فإن هذا يعني إخلاله بالعقد، الأمر الذي يعطي نقابة المحامين الحق في ممارسة سلطة التأديب.

وأما فيما يتعلق بتكييف العلاقة ما بين المحامي والنقابة على أساس أنها علاقة تعاقدية تخضع لأحكام القانون العام، وعليه فسلطة التأديب وفق منطق هذه النظرية مستمدة من عقد القانون العام، والذي يهدف إلى تنظيم سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، فإذا أخل المحامي بالتزاماته الوظيفية كان عُرضة للعقاب. ومع ذلك، وعلى الرغم من إضفاء طابع المرونة على هذه النظرية، إلا أنها لم تسلم من النقد، ومن أبرز ما وجه لها ومع التسليم بأن

وظيفة المحامي متعلقة بسير المرفق العام إلا أنها ليست بالضرورة أعمال ناشئة عن عقد. وأيضاً المحامي لا يعتبر موظفاً عاماً فهو يمارس مهنته باستقلالية وحرية⁵.

وبالتالي، نجد بأن الأساس القانوني للعلاقة التي تربط بين المحامي والنقابة لا تنشأ من العلاقة التعاقدية، حيث إن تكييف العلاقة على أساس أنها علاقة عقدية يحكمها القانون الخاص لا يحقق الصالح العام، وعلى غرار ذلك تكييفها على أنها علاقة يحكمها القانون العام يترتب على ذلك أن شروط والتزامات العقد سوف تختلف من محامي إلى آخر، وهذا الأمر يتنافى مع فكرة أن المراكز القانونية تنظم بقواعد عامة ومجردة تطبق على كافة المحامين ودون استثناء. وعليه، يقتضي استبعاد أن تكون هذه العلاقة تعاقدية.

لذلك باستقراء نص المادة 93 من ذات القانون: "يشمل اختصاص مجلس النقابة كل ما يتعلق بمهنة المحاماة وعلى الأخص: 5. تأديب المحامين". فإن علاقة المحامي بنقابة المحامين هي علاقة تنظيمية تحكمها التشريعات ذات العلاقة بنقابة المحامين الأردنيين. ومفاد هذه العلاقة، بأن أحكام مهنة المحاماة بما لها من حقوق، وما عليها من التزامات مستمدة مباشرة من الأنظمة والقوانين المنظمة لهذه المهنة. فتلك التشريعات هي التي تنشئ مهنة المحاماة وتحدد كافة الشروط والأحكام المتعلقة بها، بما في ذلك شروط العضوية والواجبات والمسؤوليات الملقة على عاتق المحامي، وهذه الشروط والأحكام لها صفة العمومية والتجريد فهي لا تأخذ بعين الاعتبار شخص المحامي الذي يشغل تلك المهنة، كونه يعد في مثل هذه الحالة في مركز تنظيمي.

ولهذا فإن قرار عضوية المحامي لا ينشئ له مركزاً ذاتياً خاصاً به، فهذا المركز موجود بمقتضى الأنظمة والقوانين السابقة على صدور قرار العضوية، ومفاده الحاق المحامي بنقابة المحامين، وقبوله لهذا القرار يعني قبوله بكافة الأنظمة والقوانين التي تنظم أحكام المهنة، وهو ملتزم بالقيام بكافة الأمور التي يتطلبها مركزه القانوني من التزامات، ومن ثم فإن أي إخلال يتنافى مع تلك الالتزامات، يعد سبباً يعرضه للجزاء التأديبي من الجهة المختصة بذلك، وفقاً لما تحدده القوانين، فأساس سلطة التأديب مستمد من القوانين والأنظمة ذاتها، لا من رابطة تعاقدية تربط المحامي بالنقابة. حيث إن وظيفة المحامي تتعلق بتسيير مرفق عام آلا وهو مرفق القضاء. لذلك يؤدي المحامي اليمين القانونية، ويلتزم بقواعد المهنة وسلوكياتها، ويرتدي لباس المحاماة، ويتمتع ببعض الضمانات والامتيازات⁶.

الفرع الثاني: ضمانات تشكيل السلطة التأديبية المختصة بنظر الدعوى التأديبية للمحامي

تختلف السلطة التأديبية باختلاف الأنظمة القانونية المتبعة في الدول؛ فبعض الأنظمة تعهد هذه السلطة إلى جهة الإدارة للرئيس الإداري وهو ما يسمى بالنظام الإداري؛ فهنا يملك الرئيس الإداري الأعلى وحده سلطة التأديب تحت إشرافه؛ فيعتبر الخصم والحكم في ذات الوقت. ومنها ما تعهد إلى القضاء وهو ما يسمى بالنظام القضائي، فهنا سلطة التأديب من اختصاص القضاء بمعنى وجود محاكم تأديبية مستقلة ومكونة من قضاة. ومنها ما تعهد بها إلى نظام مختلط ما بين النظامين السابقين وهو ما يعرف بالنظام شبه القضائي (مجالس التأديب) اختصاص سلطة التأديب بيد مجالس تأديبية تتكون من عناصر إدارية محايدة⁷.

وبالتناوب، السلطة التأديبية هي الجهة التي عينها المشرع لتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانوناً، على المحامين الذين تثبت مسؤوليتهم عن جرائم تأديبية، ويحكم هذه السلطة مبدأ المشروعية، فلا أحد يملك توقيع تلك العقوبات، إلا

الجهة التي عينها المشرع، ولا يجوز لهذه السلطة أن تفوض أي من اختصاصاتها، أو أن يحل محلها أي شخص آخر، إلا في الحدود التي رسمها القانون⁸. تطبيقاً لذلك، نجد أن المشرع الأردني نظم في قانون نقابة المحامين النظاميين وتعديلاته رقم (11) لسنة 1972، مسألة السلطة التأديبية في الفصل العاشر تحت مسمى "السلطة التأديبية" والتي تملك وحدها سلطة إيقاع العقوبات التأديبية سنداً لنص المادة (1/65) من ذات القانون والمتضمنة الآتي:

"يشكل مجلس النقابة مجلساً تأديبياً أو أكثر من ثلاثة من المحامين الأساتذة المزاويلين وعدد من أعضاء الاحتياط ممن أمضوا مدة لا تقل عن عشر سنوات في ممارسة المهنة ويسمي من بينهم رئيساً له".

نجد بأن المشرع الأردني أناط مجلس نقابة المحامين بتشكيل مجلس تأديبي أو أكثر تكون مهمته النظر في المخالفات التأديبية للمحامين والتحقيق فيها بحسب الأصول، وأخذ المشرع بعين الاعتبار ضرورة أن يكونوا الأعضاء ممن أمضوا مدة لا تقل عن عشر سنوات في ممارسة المهنة. وهذا يعد من الضمانات الجوهرية التي كفلها المشرع قبل البدء بالنظر بالدعوى التأديبية. وعليه أن الاختصاص بنظر الشكاوى المقدمة بحق المحامين من صلاحيات المجلس التأديبي الذي له الحق بإصدار قراره بالشكوى بحق المحامي إما بالبراءة أو الإدانة بالحكم بإحدى العقوبات المبينة بالمادة (63) من قانون نقابة المحامين. وفي هذا الصدد، لا يمكن لمجلس نقابة المحامين أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص، فغيب عدم الاختصاص هو العيب الوحيد المرتبط بالنظام العام. بالنتيجة؛ يجوز إبداءه في أية حالة كانت عليها الدعوى، ويتقدم على غيره من سائر الدفوع وللمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها ولو لم يثره أحد من الخصوم. وفي حال صدر القرار من غير الجهة المحددة بالقانون، لا يجوز تصحيح القرار المعيب بإجراء لاحق من الجهة التي أصدرته⁹.

المطلب الثاني: الضمانات التأديبية المتعلقة بمرحلة التحقيق مع المحامي

قد أحاط المشرع الأردني مرحلة التحقيق بسياج من الضمانات إرساءً لقواعد العدالة والإنصاف وذلك وإن لم يرد النص عليه، ومنها الضمانات المتعلقة من جانب بحيدة جهة التحقيق وشكليات التحقيق (الفرع الأول)، ومن جانب آخر بكفالة حق الدفاع وحق المواجهة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الضمانات المتعلقة بحيدة جهة التحقيق وأثره

حدد المشرع الجهة المختصة بقبول الشكوى ضد المحامي واحالتها الى المجلس التأديبي بحسب الأصول، ويجب ان تتوفر في أعضاء المجلس التأديبي صفتي الحياد والنزاهة، لذلك يمنح المحامي المتهم حق رد العضو، وقد يترتب على إحالة المحامي الى المجلس التأديبي الوقف الاحتياطي من ممارسة المهنة ان لزم الامر ذلك.

1. الجهة المختصة بقبول الشكوى ضد المحامي

يبرز هنا دور السلطة التأديبية ابتداء من التحقق من مضمون الشكوى بحسب الأصول، وبلاستناد إلى نص المادة (68) من ذات القانون والتي تنص على ما يلي: "أ. ترفع الدعوى المسلكية ضد المحامي:

1. بناء على طلب وزير العدل أو رئيس النيابة العامة أو النائب العام.

2. بناء على شكوى خطية يتقدم بها أحد المحامين.

3. بناء على شكوى خطية يقدمها أحد المتداعين.

ب. تقدم الشكوى إلى النقيب، وعلى النقيب أن يطلب إلى المحامي المشكو منه الإجابة على الشكوى خلال خمسة عشر يوماً، وللنقيب بقرار من مجلس النقابة بعد ذلك إذا وجد أسباباً تدعو لمتابعة الشكوى أن يحيل هذه الشكوى إلى المجلس التأديبي للتحقيق.

ج. يجوز لمجلس النقابة أن يحيل أحد المحامين إلى مجلس تأديبي إذا نسب إليه تصرف لا يتفق وواجبات المحامي". ابتداءً يشترط وجود شكوى خطية مقدمة بحسب الأصول إلى النقيب والذي يقوم بدوره باستجواب المحامي (المشتكى عليه) خلال خمسة عشر يوماً، ويعتبر الاستجواب الوسيلة الطبيعية قبل الشروع بالتحقيق في المخالفة المسلكية، ويقصد به مناقشة المحامي (المشتكى عليه) المخالف مناقشة تفصيلية بالأفعال المنسوبة إليه ومواجهته بالأسئلة والاستفسارات عن المخالفة، ومجاوبته بالأدلة التي تشير إليه بالالتزام ومطالبته بالرد عليها. وبعد الاطلاع على رد المحامي للنقيب بقرار من مجلس النقابة إذا وجد الأسباب الجدية في الشكوى إحالتها إلى المجلس التأديبي للتحقيق بها بحسب الأصول. وأيضاً، نجد بأن المشرع الأردني منح مجلس نقابة المحامين سلطة تقديرية واسعة ومن دون وجود شكوى وإذا ارتأى وجود سبب كافٍ لذلك، أن يقوم بإحالة المحامي إلى المجلس التأديبي إذا نسب إليه تصرف لا يتفق وواجبات المحامي.

وفي جميع الأحوال، يجب أن يكون هنالك سبب واقعي وقانوني قبل إحالة الشكوى إلى التحقيق، والسبب كعنصر في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تبرر تدخل مجلس النقابة وتسمح له باتخاذ القرار، فهو يمثل سبب وجود القرار من الأساس. لذلك، وإن كان مجلس النقابة يملك سلطة تقديرية في اعتبار أو عدم اعتبار وقائع معينة سبباً يبرر تدخلها واتخاذ قراراتها، إلا أن ما لا يملك المجلس حياله أي سلطة تقديرية في هذا الخصوص هو وجود الوقائع ذاتها، فهي إما أن تكون أو لا تكون¹⁰.

2. حياد أعضاء المجلس التأديبي (حق الرد والتنحي)

تقتضي العدالة القانونية توافر صفتي الحياد والنزاهة بمن توكل إليهم مهام التحقيق وهي ضمانات تضمن للمحامي المتهم عدالة من يحقق معه بعيداً عن أي اعتبارات. ويجب احترام المبدأ القاضي بأن لا يكون ذات الشخص خصماً وحكماً في ذات النزاع، على نحو لا يجوز أن يشترك ذات الشخص في مباشرة إجراءات التحقيق والحكم في المخالفة التأديبية¹¹. لذلك تعتبر الحيدة من أهم الضمانات في مجال التأديب، وتقرير عدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو موضوعية أو وظيفية من شأنها التشكيك في حيده.

وعليه، يعتبر حق رد أعضاء المجلس التأديبي من أهم الضمانات التي حصّن بها المشرع المحامي المتهم بموجب نص المادة (66) من ذات القانون المتضمن الآتي: "يجوز رد أعضاء المجالس التأديبية وأعضاء لجان وهيئات اعتراض تقدير الأتعاب أو رد أحدهم عند توافر سبب من أسباب رد القضاة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية ويقدم طلب الرد إلى مجلس النقابة الذي عليه أن يفصل فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وروده إلى ديوان النقابة وفقاً لأصول رد القضاة ويكون قرار مجلس النقابة قابلاً للطعن لدى محكمة الاستئناف المختصة التي عليها الفصل فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وروده بقرار غير قابل للطعن".

نبين بأن المحامي المحال إلى المجلس التأديبي حق رد الأعضاء ليضمن له محاكمة عادلة ونزيهة لا يشوبها أي اعتبارات قد تؤثر على مجرى سير الأمور بعدالة. حيث يستطيع المحامي المتهم الاعتراض على رئيس المجلس أو أي عضو عند وجود سبب من أسباب رد القضاة المنصوص عليه في قانون أصول المحاكمات المدنية وتعديلاته المواد 134-135. وفي المقابل، يتعين من يُعهد إليهم بإجراء التحقيق التنحي من تلقاء أنفسهم إذا كان هنالك اعتبارات شخصية تربطهم بالمحامي المتهم المراد تأديبه أو صلة قرى معه إذا كانت تؤثر على مجريات التحقيق.

ولا بد من التنويه وبالأستناد الى نص المادة (66) من ذات القانون والمتضمن بان قرار مجلس النقابة بالرفض برد القاضي قابلاً للطعن لدى محكمة الاستئناف المختصة التي عليها الفصل فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وروده بقرار غير قابل للطعن. وهذه ضمانات هامة نص عليها المشرع الأردني لكي تكفل حياد ونزاهة الأعضاء من خلال بسط رقابة القاضي النظامي على ذلك القرار. ومع التحفظ على اختصاص محكمة الاستئناف، فحبذا لو كانت من اختصاص القضاء الإداري الأردني المختص بالنظر بكافة المنازعات الإدارية المتعلقة بالقرارات ومما يضمن مبدأ التقاضي على درجتين.

3. الوقف الاحتياطي كأثر للتحقيق التأديبي

يترتب على إحالة المحامي الى المجلس التأديبي للتحقيق تعرضه لاتخاذ بعض الإجراءات الاحتياطية التي تقيد من حقوقه للممارسة مهنة المحاماة، انتظاراً لما يسفر له التحقيق من نتائج. حيث نصت المادة (3/70) من ذات القانون على ما يلي: "المجلس النقابة بناء على تنسيب المجلس التأديبي، إذا رأى أن هنالك أسباباً كافية، أن يوقف المحامي مؤقتاً عن تعاطي المهنة حتى نتيجة التحقيق وتحسب هذه المدة له من أصل المدة التي سيحكم بمنعه من مزاوله المهنة خلالها فيما إذا صدر حكم عليه بمثل ذلك". وتنص المادة 64 من ذات القانون على ما يلي: "1. لا يجوز للمحامي الممنوع مؤقتاً من مزاوله المهنة، فتح مكتبه خلال فترة المنع ولا مباشرة أي عمل آخر من أعمال المحاماة. 2. يبقى المحامي المشار إليه في الفقرة السابقة خاضعاً لأحكام هذا القانون وتسقط فترة المنع من حساب مدتي التدريب والتقاعد".

لم يعرف المشرع الأردني الوقف الاحتياطي، الا ان جانب من الفقه عرفه بأنه: "اجراء احتياطي مؤقت تلجأ اليه الإدارة بقصد ابعاد الموظف عن المرفق عندما يتعرض لاتخاذ إجراءات تأديبية أو جنائية فيمتنع عليه ممارسة أعمال وظيفته طيلة مدة الوقف"¹². يخضع الوقف الاحتياطي باعتباره اجراء وقائي مرتبط بالمجلس التأديبي لسلطة التقديرية للمجلس إذا رأى أن هنالك أسباباً كافية لاتخاذ. لكن تقدير مشروعيته أن يكون قرار الوقف أمر تقتضيه مصلحة التحقيق عائد الى مجلس النقابة بناء على تنسيب من المجلس التأديبي. ومع التأكيد، بان الوقف الاحتياطي لا يعتبر عقوبة تأديبية فهو اجراء وقائي مؤقت يزول بانتهاء التحقيق، لكن من الناحية العملية قد تطول مدة التحقيق أو انه لم يعد هنالك خشية من تأثير المحامي الموقوف عن العمل على ممارسة المهنة. وفي هذا الصدد، لا بد للمشرع الأردني تحديد مدة الوقف الاحتياطي وخصوصاً في حال إذا تم في ذات الوقت إحالة المحامي الى القضاء في دعوى جنائية، فهنا ستتوقف الإجراءات التأديبية لحين البت في الدعوى الجزائية، فلا بد من معالجة هذه المسألة بالنص عليها، حيث أنه إذا استطال فترة الوقف أصبح نوعاً من العقوبة التأديبية المقنعة، وأيضاً

رتب أثر سلبي من الناحية المالية على المحامي الموقوف.

الفرع الثاني: الضمانات المتعلقة بشكليات التحقيق وكفالة حق الدفاع وحق المواجهة

من أهم الضمانات التي كفلها المشرع للمحامي المتهم، أن يتم تبليغه بكافة الإجراءات أصولياً، وأن يتم مواجهته بكافة التهم المنسوبة إليه لكي يتسنى له الدفاع عن نفسه بكافة طرق الإثبات.

1. تبليغ المحامي المتهم أصولياً وتوثيق التحقيق

يعد تبليغ المحامي المتهم أصولياً من أهم الضمانات التي كفلها المشرع بموجب نص المادة (2/71) من ذات القانون والمتضمن الآتي: "تبلغ مذكرات الدعوى، والأوراق القضائية والأحكام بواسطة أحد موظفي النقابة أو بواسطة محضر بالطرق المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الحقوقية". وإذا لم يراعى التبليغ بحسب الأصول يترتب على ذلك بطلان التبليغ والإجراءات كافة.

يعد التحقيق بشكل عام من الضمانات المهمة وغايته ليست لبيان المخالفات التي ترتكب في إطار المهنة وإنما ضماناً من أجل المحامي المحال إلى التحقيق، إذ لا يجوز إيقاع المخالفة عليه بمجرد نسبة مخالفة ما له أثناء ممارسته للمهنة إلا بعد التحقيق معه بحسب الأصول. لذلك، يعد التوثيق من الضمانات الشكلية الواجب كفالته للمحامي المحال إلى المجلس التأديبي حتى لو لم ينص عليه المشرع، ويقصد هنا بالتوثيق، هو تحرير الإجراءات التحقيقية في محاضر رسمية مكتوبة، وموقعة من المحامي المتهم وأعضاء المجلس التأديبي والشهود حسب مقتضى الحال. بمعنى أن شرط كتابة التحقيق أمراً لازماً وحتمياً، لأن الكتابة تعتبر ضماناً لسلامة التحقيق ولتمكين المحامي المتهم من ابداء دفوعه. وأيضاً، تقتضي العدالة القانونية باحترام سرية جلسات التأديب ولا يجوز نشر الأحكام الصادرة عن المجلس قبل اكتسابها الدرجة القطعية¹³.

2. مواجهة المحامي المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه وحقه بالدفاع

تعتبر ضمانات مواجهة المحامي المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه وحقه بالدفاع من أهم الضمانات التي كفلها المشرع الأردني، حيث نصت المادة (70) من ذات القانون على ما يلي:

"1. يتبع المجلس التأديبي في التحقيق أو المحاكمة الطرق التي يرى فيها ضمانات لحقوق الدفاع وتأمين العدالة، وللمحامي المشتكى عليه أن يوكل محامياً استأذاً واحداً للدفاع عنه وللمجلس أن يقرر سماع الشهود وفي حالة تخلف أحدهم عن الحضور يصدر بحقهم مذكرة حضور تنفذ بواسطة النيابة العامة.

2. إذا حضر الشاهد وامتنع عن أداء الشهادة أو شهد كذباً يقرر المجلس إحالته إلى النيابة العامة، ويعتبر في مثل هذه الحالة كأنه امتنع عن أداء الشهادة أو كأنه أدى شهادة كاذبة أمام محكمة نظامية."

لما تقدم، يُعدُّ التحقيق من أهم الضمانات التأديبية والذي يهدف إلى التثبت والتحقق من الوجود المادي للوقائع التي نسبت للمحامي المتهم وجمع الأدلة على ارتكابها. لذا يتعين على المجلس التأديبي التحقق من المخالفة بكافة وسائل الإثبات الممكنة قانوناً وبيان ما إذا كانت تنطوي على جرائم، خلافاً لأحكام الأنظمة والقوانين ذات العلاقة أم لا. وحيث أن من الضمانات الهامة التي كرستها المبادئ العامة للقانون هي ضمانات المواجهة والتي تقوم على عنصرين، الأول إعلام المحامي بالتهمة المنسوبة إليه، حيث يتوجب على المجلس التأديبي إعلام المحامي المتهم

المراد تحريك إجراءات التأديب بحقه، والإعلام المعتبر قانوناً هو الموثق والمكتوب، والذي يحمل في طياته ماهية المخالفة التي ارتكبتها الموظف ونوع التهمة المسندة إليه، فإن لم يراعي المجلس التأديبي ما تقدم كان قراره مشوباً بعيب الإجراءات أي كان القرار الصادر في هذا الشأن باطلاً. والعنصر الثاني متمثل بحق الاطلاع على الملف التأديبي وهو من الإجراءات الهامة التي تكفل للمحامي المتهم الاطلاع على كل ما يتعلق بالمخالفة أو الشكوى الموجهة إليه، لتحديد موقفه وإعداد دفاعه. بمعنى آخر يجب تمكين المحامي من الملف التأديبي تمكيناً حقيقياً حيث يكون له الحق بدراسته دراسة وافية، وحتى اعطاه نسخة عن الملف التأديبي ليستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه وأن يكون على بينه من أمره وخطورة موقفه¹⁴.

لذلك يتوجب على المجلس التأديبي أن يسمح للمحامي المتهم بتقديم بيناته (الخطية والشخصية) التي تعزز دفاعه وتنفي التهم المنسوبة إليه¹⁵. حيث يوجد نوعين من البينات التي يجب أن تكون متعلقة بالدعوى ومنتجة بالإثبات: أولاً بينات خطية: تتمثل بتقديم أي سندات أو أوراق متعلقة بالمخالفة المنسوبة للمحامي المتهم وعلى لجنة التحقيق تضمينها بملف القضية. ثانياً بينات شخصية تتمثل بشهادة الشهود: استدعاء الشهود الذين يطلبهم المحامي المتهم لسماع اقوالهم بهدف دفع التهم المنسوبة إليه، ويشترط عدم سماع أي شهادة إلا بعد القسم القانوني وبمعكس ذلك فإن الإجراءات تكون معيبة ويترتب عليها البطلان.¹⁶ وفي حال تغيب الشاهد عن الحضور يصدر بحقه مذكرة حضور تنفذ بواسطة النيابة العامة. وإذا حضر الشاهد وامتنع عن أداء الشهادة أو شهد كذباً يقرر المجلس إحالته إلى النيابة العامة.

المبحث الثاني: الضمانات التأديبية المعاصرة واللاحقة على توقيع العقوبة التأديبية

تشمل الضمانات التأديبية المعاصرة على توقيع العقوبة التأديبية النص على العقوبة في قانون نقابة المحامين ويستوجب على المجلس التأديبي احترام مبدأ التناسب بين المخالفة المقترفة واختيار العقوبة المناسبة لها وأيضاً تسبب القرار التأديبي (المطلب الأول)، أما فيما يتعلق بالضمانات التأديبية اللاحقة لإيقاع العقوبة التأديبية تشمل التظلم الإداري المقدم من قبل المحامي المتهم إلى مجلس النقابة، وفي حال لم يجدي نفعاً يستطيع المحامي المتضرر من القرار التأديبي الطعن فيه أمام القضاء الإداري الذي يمارس رقابة المشروعية والملائمة على القرار (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الضمانات التأديبية المعاصرة على توقيع العقوبة التأديبية

من الضمانات الجوهرية التي كفلها المشرع عند إيقاع العقوبة التأديبية بانه تم النص على العقوبات على سبيل الحصر فلا يملك المجلس التأديبي إيقاع عقوبة لم ترد في القانون، وعليه أن يختار العقوبة التي تتناسب مع المخالفة التأديبية المقترفة وعدم المغالاة أو التساهل في الإجراءات التأديبية (الفرع الأول)، وفي حال تم إيقاع العقوبة التأديبية يجب أن يتم تسبب القرار التأديبي تسبباً كافياً ومستخلصاً من أسباب اتخاذ هذا القرار (الفرع الثاني).

الفرع الأول: النص على العقوبة في التشريع والتناسب

ابتداءً، تعتبر المخالفة التأديبية سبب إصدار القرار التأديبي، فلا يعاقب المحامي إلا إذا ارتكب فعل من شأنه أن يخل بمقتضيات المهنة. علماً بأنه في مجال التأديب في القانون الإداري لا تخضع الجرائم التأديبية أو ما تسمى "بالمخالفات المسلكية" إلى التقنين، أي لا تخضع لقاعدة شرعية الجريمة المتعارف عليها في القانون الجنائي بشقه " لا جريمة إلا

بناء على نص". حيث يترك الأمر إلى السلطة التقديرية العائدة إلى المجلس التأديبي، وتقدر في كل حالة على حدة ما إذا كان الفعل المقترف من المحامي مخالفاً لواجبات وظيفته أم لا. فالجريمة التأديبية تمثل خروجاً على الواجب الوظيفي الملقاة على عاتق المحامي، ولهذا السبب فهي لا تقوم على مجرد الاعتبارات القانونية، بل توزن على أساس تقاليد إدارية مستقرة تعتمد على طبيعة العمل والظروف المحيطة بالمهنة ذاتها¹⁷. وتعد الجريمة التأديبية المرحلة الأولى من مراحل الدعوى التأديبية. إذ تقتضي المسؤولية التأديبية بداهة ارتكاب المحامي فعلاً إيجابياً أو سلبياً ينطوي على ضرر يلحق بسير المرفق العام الذي ينتمي إليه. ولا بد لنا من الوقوف على معنى الجريمة التأديبية وبيان الأركان المكونة لها¹⁸.

قد أغفل المشرع الأردني إيراد تعريف محدد للجريمة التأديبية، ومرد ذلك يعود إلى صعوبة تحديد الواجبات الملقاة على عاتق المحامي على سبيل الحصر؛ فهي متغيرة تبعاً للقيم السياسية والاجتماعية السائدة في المجتمع. ونظراً لخلو نصوص التشريع من أي تعريف للجريمة التأديبية، فقد تصدى القضاء الإداري لهذا الأمر، حيث عرّفت محكمة العدل العليا المخالفة التأديبية بالقول "... إن المخالفات التأديبية هي تهم مستقلة عن التهم الجزائية، قوامها مخالفة الشخص لواجبات وظيفته أو مهنته ومقتضياتها وكراماتها..."¹⁹. وقد عرفت أيضاً "... بارتكاب الموظف مخالفة للقوانين، أو الأنظمة، أو التعليمات، أو القرارات المعمول بها... أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه."²⁰. وفي هذا الصدد، اكتفى المشرع الأردني بالاستناد إلى الفصل التاسع المتعلق "بواجبات الموظف" من قانون نقابة المحامين النظاميين، بذكر الواجبات الوظيفية المنوطة بالمحامي على سبيل المثال وإن الإخلال بهذه الواجبات يشكل مخالفة تستوجب العقوبة التأديبية²¹. ونوع تلك المخالفات قد تكون قانونية أو تنظيمية أي كل فعل يصدر عن المحامي يخالف فيه نص القانون بمعناه الواسع. وقد تكون أخلاقية كونها تتعارض مع أخلاقيات مهنة المحاماة وآدابها وكرامتها والأعراف السائدة في ممارسة تلك المهنة (تواجد المحامي في أماكن غير مشروعة، وتواجده في حالة سكر في الأماكن العامة). وقد تكون مخالفات تتعلق بالمهنة والمتمثلة بمخالفة المحامي لواجباته المهنية التي فرضها عليه القانون، فهو مكلف بالدفاع عن الحق والعدل، وأن يكون صادقاً وأميناً مع موكله²².

وعلى عكس الجرائم التأديبية، تخضع العقوبات التأديبية لمبدأ شرعية العقوبة والمتضمن "لا عقوبة إلا بنص"، بمعنى لا يمكن أن توقع عقوبة تأديبية على المحامي إلا إذا كانت منصوصاً عليها في قانون نقابة المحامين. حيث تنص المادة (63) من ذات القانون على ما يلي: "كل محام أخل بواجبات مهنته المنصوص عليها في هذا القانون وفي الأنظمة الصادرة بمقتضاه أو في لائحة آداب المهنة التي يصدرها مجلس النقابة بموافقة الهيئة العامة أو تجاوز واجباته المهنية أو قصر في القيام بها أو قام بتضليل العدالة أو أقدم على عمل يمس شرف المهنة وكرامتها أو تصرف في حياته الخاصة تصرفاً يخط من قدر المهنة، يعرض نفسه للعقوبات التأديبية التالية:

أ. التنبيه.

ب. التوبيخ.

ج. المنع من مزاولة المهنة لمدة لا تزيد على خمس سنوات.

د. الشطب النهائي من سجل المحامين.

2. تسري أحكام هذه المادة والأحكام والإجراءات الأخرى الخاصة بالتأديب على المحامين المتدربين." لما تقدم، تعرف العقوبة التأديبية بأنها الجزاءات التي توقع على المحامي بقصد تأديبه بسبب ارتكابه مخالفة تأديبية، فهي إجراء إداري يستهدف حسن سير المرفق العام (نقابة المحامين) الذي ينتمي إليه المحامي مرتكب المخالفة المسلكية. وإن كانت العقوبات التأديبية محددة على سبيل الحصر إلا أن المشرع ترك للمجلس التأديبي حرية اختيار إحدى العقوبات التأديبية المحددة قانوناً مع مراعاة المبادئ الأساسية التي تحكم العقوبة التأديبية: مبدأ عدم جواز عقاب الشخص عن الفعل مرتين والجمع بين العقوبات (علماً بأن هذه القاعدة تقتصر على العقوبات الرئيسية فقط فلا تمارس العقوبات التبعية أو التكميلية)، مبدأ عدم الرجعية (يطبق هذا المبدأ دون حاجة لوجود نص تشريعي صريح يفرضه)، مبدأ التناسب بين جسامة الأفعال ونوع العقوبة المفروضة ومقدارها (القاضي الإداري يراقب ملائمة ومشروعية القرار المتخذ فيتوجب على السلطة التأديبية أن لا تتجاوز روح القانون وتقدر العقوبة بمقدارها من دون غلو ولا تعسف)²³.

الفرع الثاني: تسبب القرار التأديبي

القرار الصادر من المجلس التأديبي كما جاء في مضمون نص المادة (1/72) من ذات القانون بأنه: "يصدر المجلس التأديبي قراره بالشكوى إما ببراءة المحامي المشتكى عليه أو بإدانته والحكم عليه بإحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (63) من هذا القانون". إذا كان الأصل العام أن الإدارة ليست ملزمة بتسبب قرارها إلا إذا ألزمها نص قانوني بهذا التسبب. ويعتبر التسبب في القرارات التأديبية في غاية الأهمية، ومن أنجح الضمانات، لأنه يسمح للقضاء بالمراقبة المشروعية²⁴.

وفي هذا الصدد، إذا صدر القرار التأديبي بإدانة المحامي المتهم هنا يستوجب تسبب القرار التأديبي، والذي يعتبر من الضمانات الجوهرية التي تكفل عدالة العقوبة التأديبية؛ إذ يبعث الطمأنينة في نفس المتهم ويسهل الرقابة القضائية، فالتسبب يسمح للقاضي الإداري التحقق من صحة الوقائع ووجودها المادي والتثبت من عدم تعسف السلطة التأديبية في تقدير جسامتها²⁵. وإذا كان الأصل المستقر عليه بأن الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها الإدارية إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك. لكن في المجال التأديبي، أصبح ضمانه تسبب القرار التأديبي من المبادئ العامة للقانون للتحقق من مدى صحة وثبوت الوقائع المستوجبة للجزاء حتى لو لم ينص عليه المشرع²⁶. ويتعين أن يكون التسبب كافياً ويتضمن كافة التهم المنسوبة للمحامي. وفي هذا الشأن، حكم محكمة الإدارية العليا حيث تقول: "باستقراء المواد 54 و55 و63 من قانون نقابة المحامين النظاميين رقم (11) لسنة 1972 وتعديلاته والمستقر فقهاً وقضائاً أن القضاء الإداري لا يملك التعقيب على الأدلة التي كوّنها المطعون ضده قناعاته وأن له التحقق فقط فيما إذا كانت الإجراءات التأديبية تمت وفق الأصول وأن النتيجة التي توصل إليها المطعون ضده في قرار الإدانة مستخلص استخلاصاً سائغاً ومقبولاً ضمن أصول ثابتة في الدعوى (...). وعليه يكون القرار الصادر عن المطعون ضده يتفق وصحيح القانون وصادر عن الجهة التي تملك حق إصداره"²⁷.

ولا بد من الإشارة بأنه قد يصدر حكم جزائي ضد المحامي، يؤدي ذلك إلى إيقاع عقوبة تأديبية عليه، كما جاء في

نص المادة (73) من ذات القانون المتضمن: "1. على كل محكمة جزائية تصدر حكماً متضمناً معاقبة محام، أن ترسل إلى مجلس نقابة المحامين نسخة عن هذا الحكم. 2. لمجلس النقابة أن يوقع أيّاً من العقوبات المشار إليها في المادة (63) من هذا القانون بحق المحامي الذي أدين بحكم قطعي بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة بعد التحقق من ظروف القضية التي أدين فيها".

مما تقدم، لا يحول الحكم الصادر بإدانة المحامي بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه. وهنا يتحدد نطاق حجية حكم الإدانة أمام مجلس النقابة بوقوع الفعل المكون للأساس المشترك بين الدعويين التأديبية والجزائية. لكن لمجلس النقابة سلطة تقديرية بتحريك الدعوى التأديبية بحق المحامي المدان وإيقاع إحدى العقوبات المنصوص عليها بالقانون. حيث تشير الإدانة الجزائية بان الوقائع التي نسبت للمحامي المتهم قائمة وثابتة وأنها تشكل جريمة جنائية. ومن ثم لا يجوز للمجلس التأديبي إثبات عكس ذلك ولا يمكنه مناقشة منطوق الحكم وأسبابه²⁸. نجد بان المشرع لم يلزم مجلس النقابة بتحريك الدعوى التأديبية، وترك الأمر لسلطتها التقديرية، وهذا الأمر ممكن أن يرتب آثار سلبية على سمعة المهنة فكان من الأجدر على المشرع أن يلزم المجلس بملاحقة المحامي المتهم تأديباً للمحافظة على مهنة المحاماة.

المطلب الثاني: الضمانات التأديبية اللاحقة على توقيع العقوبة التأديبية

إذا لم يتمكن المحامي المتهم من الدفاع عن نفسه والاستفادة مما قرره له المشرع من ضمانات ووقعت العقوبة التأديبية عليه، ولا يكون بوسعه سوى التظلم من هذا القرار الإداري (الفرع الأول)، وفي حال تم التأكيد على قرار المجلس التأديبي هنا يستطيع الطعن بالقرار التأديبي أمام القضاء الإداري.

الفرع الأول: التظلم الإداري عن القرار التأديبي

تنص المادة (2/65) من ذات القانون على ما يلي: - "أ. يتم الاعتراض على قرارات مجلس التأديب إلى مجلس النقابة. ب. للمجلس تفويض أي من صلاحياته الواردة في الفقرة (أ) من هذه المادة لمجلس تأديب استثنائي واحد أو أكثر يتألف من خمسة من المحامين الأساتذة المزاويلين وعدد من الأعضاء الاحتياط ممن أمضوا مدة لا تقل عن عشرين سنة ويسمي من بينهم رئيساً لهم." كما جاء في المادة (2/72) من ذات القانون على ما يلي: "يخضع قرار المجلس التأديبي للاعتراض لدى مجلس النقابة الذي له النظر فيه أو إحالته لأي من المجالس التأديبية الاستثنائية المشكلة بموجب أحكام هذا القانون خلال خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ تفهيمه إذا كان وجاهياً أو من اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الوجاهي أو غيبياً".

مما تقدم نجد بان القرارات الصادرة عن المجلس التأديبي يتم الاعتراض عليها إلى مجلس النقابة. ومنح المشرع مجلس النقابة تفويض صلاحيته بالنظر بالاعتراضات المقدمة على قرارات مجلس التأديب إلى مجلس تأديبي واحد أو أكثر. وهذا ما يسمى بالتظلم الإداري أو الطعن الإداري وهنا الإدارة تراقب على أعمالها قبل ان تلجأ الى القضاء والذي يهدف إلى تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والمساءلة فيما يتعلق بحقوق المحامي. لكن لا يجوز للمحامي المتهم خلال المدة المحددة في نص المادة (2/72) الطعن في القرار امام المحكمة الإدارية الا بعد اجراء هذا التظلم، ويكون القرار

الصادر بنتيجة التظلم خاضعا للطعن امام هذه المحكمة، وان رفعت الدعوى قبل التظلم تكون، والحالة هذه، سابقة لأوانها.

الفرع الثاني: الطعن القضائي بالقرار التأديبي

تعد الضمانات التأديبية سالفه الذكر من أهم الإجراءات التي يجب اتباعها من قبل المجلس التأديبي (سواء كانت قبل / المعاصرة / اللاحقة لإيقاع العقوبة التأديبية)، وحتى إن لم ينص عليها القانون. وفي حال لم يجد التظلم نفعاً، للمحامي الذي وقع عليه جزاء تأديبي مصلحة في الطعن بالإلغاء على القرار الصادر بهذا الجزاء أمام القضاء الإداري حتى ولو كان قد نفذ في حقه أثناء نظر الدعوى وقبل الفصل فيها. كما جاء في الفقرة الثالثة من نص المادة (72) المتضمن الآتي: "للمحامي المحكوم عليه حق الطعن بالقرار الصادر عن المجلس التأديبي الاستثنائي لدى محكمة العدل العليا خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تفهيمه القرار إذا كان وجاهياً أو من اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الوجاهي أو غيباً"²⁹.

قد استقر اجتهاد القضاء الإداري الأردني على تعريف القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث مركز قانوني معين أو تغييره أو تعديله متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً"³⁰. وأسباب الطعن في القرار التأديبي تتقابل مع عناصره كما جاء بنص المادة (7) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، حيث ييسط القاضي الإداري رقابته عليها من جانب على العناصر الخارجية للقرار التأديبي والمتضمنة الغاية وهو عيب الانحراف بالسلطة فمرتبط بالبائع أو بالغاية من القرار، السبب يرتبط بالحالة الواقعية أو القانونية التي يستند إليها القرار، والمحل وهو عيب مخالفة القانون يتصل بموضوع القرار³¹. لذلك، يخضع القرار التأديبي الصادر عن المجلس التأديبي لرقابة القضاء الإداري، ويكون ذلك عن طريق إلغاء القرار لعدم مشروعيته إذا ما أصيب القرار بعيب في أحد عناصره. وسوف نتناول كل عيب من هذه العيوب على النحو التالي: -

1. عيب عدم الاختصاص:

يستوجب أن يصدر القرار التأديبي من الجهة التي حددها المشرع، وخلاف ذلك سيكون القرار التأديبي معيب بعيب عدم الاختصاص ومستوجب الإلغاء. تطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بإلغاء القرار التأديبي الصادر عن مجلس نقابة المحامين وليس المجلس التأديبي المختص بموجب القانون حيث تقول في حكمها الأول "فإن المجلس التأديبي لدى نقابة المحامين هو المختص بالتحقيق ونظر الدعوى المتعلقة بهذه الأفعال والأقوال بعد رفع الدعوى إليه بالشكل الذي حدده القانون وهو صاحب الصلاحية بإصدار الحكم بالدعوى بالبراءة أو الإدانة وإيقاع العقوبة المناسبة (...). الأمر الذي يجعل من القرار الطعن قراراً صادراً عن غير صاحب صلاحية واختصاص مما يستوجب الإلغاء"³². كما تقول في حكمها الثاني "إذا قدمت الشكوى بحق المستدعي لمجلس النقابة (...). وبما أن مجلس النقابة أصدر العقوبة بحق المستدعي رغم عدم اختصاصه في هذه

المرحلة وفقاً للقانون المعدل لقانون نقابة المحامين رقم (25 لسنة 2014) الساري المفعول بتاريخ 2014/7/16 والذي أصبح بموجبه القرار بإدانة المحامي أو براءته للمجلس التأديبي وكان على مجلس النقابة إعادة ملف الشكوى للمجلس التأديبي، وعليه يكون القرار الصادر عن مجلس نقابة المحامين صادر عن جهة غير ذات اختصاص وفقاً لأحكام المواد (65) و(68) و(72) من قانون نقابة المحامين رقم (11 لسنة 1972) وتعديلاته بموجب القانون المعدل رقم (25 لسنة 2014)³³.

2. عيب الشكل والإجراءات:

يتجسد عيب الشكل والإجراءات في مخالفة جهة الإدارة أو عدم احترامها للقواعد الشكلية أو الإجرائية واجبة الاتباع في إصدار القرارات الإدارية. وإذا كان الأصل أن الإدارة لها مطلق الحرية بالتعبير عن إرادتها إلا إذا نص القانون على ضرورة اتباع شكل معين هذه الحالة يتحتم على رجل الإدارة ضرورة الالتزام بذلك وإلا كان قراره معيباً وبالتالي جديراً بالإلغاء. ويقصد بشكل القرار المظهر الخارجي الذي يتضمن ما أفصحت به الإدارة عن إرادتها ويتمثل شكل القرار الإداري بالكتابة والتسبيب. والإجراءات الواجبة الاتباع في إصدار القرارات الإدارية، فهي تعد في الواقع بمثابة أمور خارجة عن القرار ذاته، أي أنها تحدث أولاً قبل صدور هذا القرار³⁴. وفي هذا الصدد، قد استقر القضاء الإداري على أن يفرق أو يميز بين الشكليات والإجراءات الجوهرية، والشكليات والإجراءات غير الجوهرية أو الثانوية ويرتب البطلان كجزاء على انتهاك الأولى دون الثانية. وهو ما أعلنته محكمة العدل العليا في أحد أحكامها، إذ تقول: "إن مخالفة الإجراءات الشكلية الجوهرية هي وحدها التي تبطل القرار الإداري بينما لا تؤثر الإجراءات الشكلية الثانوية على صحة القرار ولا تؤدي بالتالي إلى إلغائه"³⁵.

كما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا حيث تقول: "أما القول بأن الطاعن (المستدعي ضده) لم يطبق الإجراءات الواردة في المادة (70) من قانون نقابة المحامين، وبالرجوع لهذه المادة نجد أنها تتعلق بالمجلس التأديبي الذي له أن يتبع في التحقيق أو المحاكمة الطرق التي يرى فيها ضمانات لحقوق الدفاع وتأمين العدالة، وبالرجوع للإجراءات التي قام بها المجلس التأديبي نجد أنه قام بالتحقيق مع المستدعي بعد حضوره أمامه وسماع أقواله وإتاحة الفرصة له للدفاع عن نفسه، ولم يجرمه من تقديم أي بيانات، مع أن البيانات هي بيانات خطية تثبت وقائع الدعوى المقدمة من المشتكي (محمد) المشار إليه. وبالرجوع للقرار المطعون فيه نجد أنه استند للمادة (72) من قانون نقابة المحامين النظاميين وإن الطاعن كون عقيدته وقناعته بعد الاطلاع على كامل ملف القضية التحقيقية، والبيانات الخطية التي تثبت المخالفة المسلكية وهي بيانات كافية لوحدها لإصدار القرار المطعون فيه، وعليه فإن الطعن من هذه الجهة يغدو مخالفاً للواقع والأصول القانونية وواجب الالتفات عنه"³⁶. ولا بد من الإشارة، بأن تعديل أي نص إجرائي يرتب على الإدارة تطبيقه بأثر فوري وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا³⁷.

3. عيب الغاية (عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها)

يتمثل عيب الغاية أنه عيب قصدي، مما يعني أنه لا يستند إلى طبيعة موضوعية وإنما إلى طبيعة شخصية أو ذاتية تتعلق بنية مصدر القرار ونفسيته، أي يقع ضمن ميدان البواعث والنوايا والاهداف والغايات لمصدر القرار، الأمر الذي يؤدي إلى صعوبة إثباته، خاصة وإن كان القرار المشوب بهذا العيب هو قرار سليم في كافة عناصره الأخرى.

اذ يتميز عيب الانحراف بانه ذو طبيعة احتياطية؛ فلا يلجأ القضاء لبحث هذا العيب الا اذا كان القرار الطعين سليماً من جميع جوانبه³⁸. علماً بأن القضاء الإداري ليس فقط قضاء مشروعية وإنما أيضاً قضاء ملائمة ييسر القاضي الإداري رقابته على ما تفرضه السلطة التأديبية من جزاء، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في أحكامها الثلاث بإلغاء القرارات التأديبية وذلك لعدم الأخذ بمبدأ الملاءمة والتناسب بين المخالفة والعقوبة التأديبية المترتبة عليها:

"باستقراء المواد (54) و(1/63) من قانون نقابة المحامين الأردنيين رقم (11) لسنة 1972 أن القرار المشكو منه صدر سليماً من حيث الإجراءات والصلاحيات المخولة لمصدره، إلا أننا نجد أنه وإن كان للسلطة التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب وما يناسبه من جزاء إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها نوعاً من الغلو ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب ونوع الجزاء ومقداره، وحيث أن العقوبة التي أوقعها الطاعن بحق المطعون ضده هي منعه من مزاولة المهنة لمدة ستة أشهر في ضوء إسقاط المشتكية لحقها الشخصي وضالة قيمة الكمبيالة المحررة من المطعون ضده لا تتناسب مع المخالفة التي ارتكبها المطعون ضده مما يشكل غلوّاً في العقوبة التي تخالف مبدأ الملاءمة التي يقصد فيها التناسب بين سبب القرار ومحله، وعليه يكون القرار المشكو منه مشوباً بالغلو وعدم الأخذ بمبدأ الملاءمة والتناسب بين المخالفة والعقوبة التأديبية المترتبة عليها وفقاً للظروف الأمر الذي يتعين معه إلغاء القرار المشكو منه"³⁹.

كما قضت أيضاً: "باستقراء المادتين (1/63) و (2/73) من قانون نقابة المحامين وتطبيقها على وقائع الدعوى نجد أنه صدر بحق المطعون ضده حكماً جزائياً بإدانة المطعون ضده بجنحة إساءة الأمانة من محكمة صلح جزاء عجلون وتصدق هذا الحكم من محكمة بداية عجلون بصفتها الاستئنافية وشمل الجرم المسند للمطعون ضده بقانون العفو العام رقم (5) لسنة 2019 ويتبين أن القرار المشكو منه صدر سليماً من حيث الإجراءات المتبعة والصلاحيات الممنوحة للطاعن. إلا أنه وإن كان للسلطة التأديبية سلطة تقدير الخطورة للمخالفة المسلكية التي اقترفها المطعون ضده، وما يناسبها من جزاء دون تعقيب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها نوعاً من الغلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة بين درجة خطورة الخطأ المسلكي وبين نوع الجزاء ومقداره، وحيث إن العقوبة التي أوقعها الطاعن على المطعون ضده لا تتناسب مع الفعل الذي ارتكبه بخاصة، وأنها جاءت بالحد الأعلى وأنه لا يوجد ما يدعو إلى الارتفاع في العقوبة لحدها الأعلى والغلو فيها، وذلك أن العقوبات التأديبية شرعت لتمكن السلطة التأديبية المختصة من توقيع الجزاء على مرتكب المخالفة المسلكية حفاظاً على المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام دون مخالفة مبدأ الملاءمة التي يقصد فيها التناسب بين درجة خطورة الخطأ المسلكي وبين نوع الجزاء ومقداره، وحيث أن العقوبة التي أوقعها الطاعن على المطعون ضده لا تتناسب مع الفعل الذي ارتكبه بخاصة أن الجرم المسند إليه مشمول بالعفو العام؛ فيكون القرار المشكو منه والحالة هذه مشوباً بالغلو وعدم الأخذ بمبدأ الملائمة والتناسب بين المخالفة والعقوبة التأديبية؛ الأمر الذي يتعين معه إلغاء القرار المشكو منه من حيث العقوبة فقط للغلو"⁴⁰.

"باستقراء المادتين (54) و (1/63) من قانون المحامين رقم (11) لسنة 1972 يتبين أن القرار المشكو منه صدر سليماً من حيث الإجراءات المتبعة والصلاحيات المخولة للطاعن، إلا إنه وإن كان للسلطة التأديبية سلطة تقدير الخطورة للمخالفة المسلكية التي اقترفتها الطاعن وما يناسبها من جزاء دون معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى، ألا يشوب استعمالها نوعاً من الغلو ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة بين درجة خطورة الخطأ المسلكي وبين نوع الجزاء ومقداره، وحيث إن العقوبة التي أوقعتها المطعون ضده لا تتناسب مع الفعل الذي ارتكبه الطاعن، فإنه لا يوجد ما يدعو إلى الارتفاع في العقوبة والغلو بها، وكذلك فإن العقوبات التأديبية شرعت لتمكين سلطة التأديب المختصة من توقيع الجزاء على مرتكب المخالفة المسلكية؛ حفاظاً على المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام دون مخالفة مبدأ الملاءمة التي يقصد فيها التناسب بين المخالفة والعقوبة التأديبية المترتبة عليها؛ الأمر الذي يتعين معه إلغاء القرار المشكو منه للغلو من حيث مقدار العقوبة المحكوم بها"⁴¹.

لما تقدم، باستقراء الأحكام القضائية سالف الذكر، نجد أن القاضي الإداري بسط رقابته على عنصر الملاءمة ذاته باعتباره شرطاً من شروط مشروعية التصرف، حيث وضع القاضي الإداري - باعتباره قاضياً إنشائياً - قاعدة قانونية مقتضاها أنه يشترط لشرعية الإجراء أن يكون ضرورياً ولازماً ومتناسباً مع أهمية الواقع الذي تدعو المجلس التأديبي لاتخاذ.

4. عيب الحل (عيب مخالفة القانون)

لا يكفي لاعتبار القرار الإداري صحيحاً ومشروعاً أن يصدر عن السلطة التأديبية المختصة قانوناً بإصداره، وفقاً للإجراءات والشروط الشكلية المقررة لهذا الغرض، وإنما يجب إضافة إلى ذلك أن يكون محل هذا القرار غير مخالف للقانون. وهو ما عبر عنه المشرع في المادة (7) من قانون القضاء الإداري لسنة 2014 بقوله: "أن من عيوب القرار الإداري أو أسباب الطعن فيها ... مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها". ويشترط في محل القرار الإداري، شرطان أساسيان، أن يكون ممكناً من جهة (من الناحية القانونية أو الواقعية)، وأن يكون جائزاً قانوناً من جهة أخرى (القرار يجب ألا يخالف نصاً قانونياً بالمعنى الواسع). وتطبيقاً لذلك ييسر القضاء الإداري رقابته على القرار الإداري ويتأكد من أنه صدر وفق القانون، في صدد ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا: "وحيث أن القرار المشكو منه صدر متوافقاً والقانون، فإن عقوبة المنع من مزاوله المهنة لمدة ثلاثة أشهر التي فرضها المجلس التأديبي الاستئنائي تتناسب مع الفعل المرتكب مما يتعين رد الدعوى"⁴².

علماً بأن المشرع عندما يضع شروط معينة لأعضاء المجلس التأديبي يجب احترامها، وبالتالي فإذا تبين بعدم توافر الشروط المطلوبة في أي عضو من بين الأعضاء؛ فهنا القرار الصادر عن المجلس يعتبر باطلاً ويستوجب إلغاؤه، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث تقول: "لما كان الثابت من كتاب نقيب المحامين بأن عضو المجلس التأديبي الإستئنائي الأستاذ عبد الوهاب .. قد سجل في سجل المحامين المزاولين بتاريخ 1999/10/5 وكان الثابت أن مجلس نقابة المحامين بموجب قراره المنتهي بالرقم (..) تاريخ 2017/3/18 قد أحال الاعتراض المقدم من الطاعنة على قرار المجلس التأديبي إلى اللجان الإستئنافية، وانعقد المجلس التأديبي الإستئنائي (المطعون ضده)

بتاريخ 2017/4/3 برئاسة المحامي الأستاذ زياد .. وعضوية المحامين الأساتذة غسان .. وعلي .. ومحمد .. وعبد الوهاب .. وأصدر قراره بتاريخ 2018/5/8 (القرار المشكو منه). وحيث أن المحامي الأستاذ عبد الوهاب .. قد سجل محامياً أستاذاً في نقابة المحامين بتاريخ 1999/10/5 وعند تشكيل المجلس التأديبي لم يكن قد أمضى عشرين سنة على تسجيله في نقابة المحامين وبالتالي يكون تشكيل المجلس التأديبي الاستثنائي الثاني مخالفاً للمادة (65) من قانون نقابة المحامين النظاميين وتعديلاته رقم (11) لسنة 1972، وعليه يكون القرار الصادر عنه باطلاً، ولا يغيّر من الأمر شيئاً، عمل الأستاذ عبد الوهاب سابقاً قاضياً لأنه لا اجتهاد في مورد النص مما يتعين إلغاء القرار المشكو منه كونه قراراً باطلاً⁴³.

لا بد من الإشارة بأن عيب مخالفة القانون يقصد به احترام القانون بمدلوله الواسع أي الأثر القانوني الذي يترتب على القرار التأديبي يجب أن يكون مطابقاً للتشريعات النافذة سواء أكانت تشريعات دستورية أم برلمانية أو أنظمة، وكذلك للعرف وللمبادئ العامة للقانون؛ كما أكدت على ذلك المحكمة الإدارية العليا حيث تقول: "لما كان الثابت من أوراق الدعوى بأن المطعون ضده أحيل إلى المجلس التأديبي على ضوء الشكوى المقدمة بحقه لنقابة المحامين ولما أصدر المجلس التأديبي قراره بمنع المطعون ضده من مزاولة مهنة المحاماة مدة ستة أشهر سنداً لأحكام قانون نقابة المحامين، ولما اعترض المطعون ضده على هذا القرار لدى مجلس النقابة، والذي أحاله بدوره إلى اللجنة الاستئنافية والمشكلة وفقاً لأحكام قانون نقابة المحامين للنظر في اعتراض المطعون ضده، ولما أصدرت اللجنة الاستئنافية قرارها بتشديد العقوبة رغم التظلم من العقوبة الصادرة عن المجلس التأديبي، فإنه من غير المعقول أن تشدد عليه العقوبة رغم اعتراضه وتظلمه من العقوبة الأولية الصادرة عن المجلس التأديبي وأنه لا يجوز أن يتضرر الشخص المعترض على أي قرار صادر بحقه وأن يصدر قراراً بحقه أقسى من القرار المعترض عليه وفقاً للقاعدة القانونية (لا يُضار الطاعن من طعنه)، وأن هذه القاعدة تطبق على كافة أنواع القضاء، وتمتد إلى القضاء التأديبي مما يتعين والحالة هذه إلغاء القرار المشكو منه"⁴⁴.

5. عيب السبب

السبب كعنصر في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تبرر تدخل رجل الإدارة وتسمح له باتخاذ القرار، فهو يمثل سبب وجود القرار. والإدارة إذا كانت تملك سلطة تقديرية في اعتبار أو عدم اعتبار وقائع معينة سبباً يبرر تدخلها واتخاذ قراراتها، إلا أن ما لا تملك الإدارة حياله أي سلطة تقديرية في هذا الخصوص هو وجود الوقائع ذاتها، فهي إما أن تكون أو لا تكون⁴⁵. وفي هذا الصدد، حكم محكمة العدل العليا إذ تقول المحكمة: "يجب أن يقوم القرار الصادر عن المجلس التأديبي على سبب يسوغ الإدانة بالعقاب مستهدفاً حسن سير المرافق العامة ولا يكون ثمة سبب للقرار التأديبي إلا إذا ثبت للمجلس التأديبي بالدليل المقنع قيام حالة واقعية وقانونية تبرر توقيع العقاب اتباعاً لمبدأ حرية الاقتناع بالدليل وجوب التدليل على صواب هذا الاقتناع بأسباب مؤدية إليه وللمحكمة العدل العليا على ما استقر عليه قضاؤها من مراقبة صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني دون أن تحل نفسها محل المجلس التأديبي، فيما هو متروك لتقديره ووزنه فهو حر في تقدير ما قام لديه من دلائل وبيانات وقرائن أحوال حول قيام أو عدم قيام ركن السبب بأخذها دليلاً إذا اقتنع بصحتها ويطرحها إذا خامره الشك بصحتها ولم

يرتح لها تجد هذه الرقابة حدها كرقابة قانونية على سلامة الاستنتاج في التحقيق عما إذا كانت النتيجة التي خلص إليها المجلس التأديبي بقراره مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها فرض وجودها مادياً لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون⁴⁶.

لما تقدم، يبسط القاضي الإداري رقابته على عنصر السبب، والذي يعد من أهم الضمانات الأساسية لحماية حقوق الافراد وحررياتهم، حيث يستوجب على السلطة التأديبية أن تصدر قراراتها في إطار المشروعية، وعليه قد تكون أسباب واقعية وذلك في حالة ما إذا تخلى المشرع عن فرض قيود معينة على السلطة التأديبية تجاه تصرف معين، حيث يصبح لها في هذه الحالة أن تختار ما تشاء من الأسباب التي تبرر تدخلها وهنا تكون سلطتها تقديرية. وقد تكون الأسباب قانونية أي أن المشرع قد تدخل مسبقاً وقام بتحديد الاسباب وهنا لا تملك الإدارة سوى احترام هذه الشروط. وتطبيقاً لذلك، تكون سلطة الإدارة مقيدة اتجاه تطبيق شروط تسجيل المحامي في نقابة المحامين فلا يجوز إضافة شروط لم ينص عليها المشرع و/أو التوسع بتطبيق أحد شروطها حيث تقول المحكمة الإدارية العليا في حكمها:

"وحيث أن من الثابت في أوراق الدعوى والبيانات المقدمة أن المطعون ضده عندما كان مسجلاً في سجل المحامين المتدربين في عام 2007 وفي سجل المحامين الأساتذة في عام 2008 كان يعمل موظفاً لدى شركة الفوسفات كما أن من الثابت أيضاً أن الطاعن (مجلس نقابة المحامين) قد قرر بتاريخ 2012/6/11 إلغاء تسجيل الطاعن من سجل المحامين الأساتذة والرجوع عن قرار تسجيله الصادر بتاريخ 2008/12/22 كون تسجيله مخالفاً لأحكام المادة الثامنة من قانون نقابة المحامين كونه أصبح غير محمود السيرة والسمعة بسبب إخفائه لعمله لدى شركة الفوسفات. وحيث يتبين من خلال الوقائع الثابتة السالف ذكرها أن الطاعن مجلس نقابة المحامين قد عاقب المطعون ضده عن المخالفة التي اقترفها وهي إخفاء عمله لدى شركة الفوسفات وبالتالي لا يجوز له أي الطاعن معاقبة المطعون ضده عن ذات الفعل مرتين، إضافة إلى ذلك فإن ما قام به المطعون ضده من إخفاء عمله السابق لدى شركة الفوسفات لا يؤدي إلى القول أن المطعون ضده سيء الخلق و صاحب سيرة غير محمود سيما وأنه لم ترد بحقه أي عقوبة جنائية أو تأديبية (انظر لطفاً قرار عدل عليا رقم 2000/202) الأمر الذي يتوجب معه إلغاء القرار الطعين. وحيث أن المحكمة الإدارية توصلت لذات النتيجة التي توصلت إليها محكمتنا، فإنها تكون قد أصابت فيما قضت به وهذه الأسباب لا ترد على حكمها المطعون فيه"⁴⁷.

الخاتمة

بعد الاطلاع على موضوع الضمانات التأديبية المقررة للمحامي في مواجهة سلطة التأديب في التشريع الاردني، قد خلص البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج

1. قد يرتكب المحامي أثناء ممارسته للمهنة أو بسببها مخالفات، والاساس القانوني للمساءلة المحامي هو ان علاقته بنقابة المحامين الأردنيين هي علاقة تنظيمية تحكمها التشريعات النافذة ذات العلاقة.

2. أحاط المشرع الأردني المحامي المحال الى المجلس التأديبي العديد من الضمانات الجوهرية (سابقة، ومعاصرة ولاحقة) التي تكفل له محاكمة عادلة، لكن الإشكالية تكمن في التطبيق العملي ومدى احترام السلطة التأديبية لتلك الضمانات.
3. في مجال التأديب لا تخضع الجرائم التأديبية إلى التقنين، بل يترك الأمر إلى السلطة التقديرية لمجالس التأديب بأن تقدر في كل حالة على حدة ما إذا كان ما أتاها المحامي مخلاً لواجبات وظيفته، وأن توقع العقوبة المناسبة تبعاً لذلك.
4. يبسط القاضي الإداري رقابته على القرار التأديبي من جانب على العناصر الخارجية للقرار التأديبي والمتمثلة بالاختصاص يتصل بمصدر القرار أو بالهيئة أو العضو الذي عهد إليه القانون بمباشرة القيام بعمل من الأعمال، والشكل والإجراءات يتصل بشكل القرار وإجراءات إصداره، وعلى العناصر الداخلية للقرار التأديبي والمتضمنة الغاية وهو عيب الانحراف بالسلطة فمرتبط بالباعث أو بالغاية من القرار، السبب يرتبط بالحالة الواقعية أو القانونية التي يستند إليها القرار، والمحل وهو عيب مخالفة القانون يتصل بموضوع القرار.

ثانياً: التوصيات

1. نوصي بضرورة وجود قائمة استرشادية بالمخالفات التي قد يقرتها المحامي أثناء ممارسته لمهنة المحاماة أو بسببها، والمؤثرة بحسن سير مرفق العدالة وسمعة نقابة المحامين النظاميين.
2. نوصي بضرورة تشريع نظام اجرائي مستقل وخاص بالتحقيق مع المحامي المحال الى المجلس التأديبي، يتم النص فيه على الإجراءات الشكلية والموضوعية كافة التي تتعلق بالتحقيق مع المحامي وتحديد مبادئ إيقاع العقوبة التأديبية بحسب الأصول.
3. نوصي بضرورة تعديل قانون نقابة المحامين النظاميين لتحديد مدة تقادم للدعوى التأديبية ومدة الوقف الاحتياطي، وأيضاً تبني فكرة محو العقوبة التأديبية لما للعقوبة التأديبية أثر سلبي على مسيرة مهنة المحامي.
4. ختاماً، نوصي بضرورة الأخذ بعين الاعتبار بمبدأ الملائمة ما بين العقوبة والفعل المقترف فالقضاء الإداري الأردني لا يتردد في إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة والسليم بجميع عناصره الأخرى. لذلك، لا بد من الاسترشاد بما استقر عليه القضاء الإداري من أحكام، وأن يتوخى المجلس التأديبي العدالة في فرض الجزاء التأديبي لما لهذا القرار من آثار معنوية ومالية تمس المركز القانوني للمحامي.

الهوامش

- ¹ المادة (69) من قانون نقابة المحامين النظاميين وتعديلاته. في ضوء ذلك، جاءت محكمة العدل العليا في حكمها رقم (343) لسنة 1999، حيث تقول " نصت المادة 69 من قانون نقابة المحامين على ان انفصال المحامي عن المحاماة لا يمنع من محاكمته عن اعمال ارتكباها خلال مزاولة للمهنة ولا يرد تمسك المستدعي بان تبليغه لائحة الشكوى جرى اثناء فترة كان فيها اسمه مشطوبا من سجل المحامين المتدربين."
- ² محمد أبو الهيجاء وسليمان البطارسه، رقابة القضاء الإداري على قرارات التأديب الصادرة عن نقابة المحامين الأردنيين، مجلة جامعة عمان العربية للبحوث، سلسلة البحوث القانوني، 2017.
- ³ محمد لبيب شنب، شرح أحكام عقد المقاوله، دار النهضة العربية، 1962، ص 49.
- ⁴ محمد عبد الله حمود، المسؤولية التأديبية للمحامي في القانون الإماراتي والمقارن، مجلة الشريعة والقانون، 2004، ص 226-227.
- ⁵ محمد أبو الهيجاء وسليمان البطارسه، رقابة القضاء الإداري على قرارات التأديب الصادرة عن نقابة المحامين الأردنيين، مجلة جامعة عمان العربية للبحوث، سلسلة البحوث القانوني، 2017، ص 180.
- ⁶ وهذا ما جاء جلياً في نص المادة 40 من ذات القانون على ما يلي: "1. على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر يتمتع المحامي لدى المحاكم والدوائر والسلطات التي يمارس مهنته أمامها بالحرية التامة بحيث لا يجوز توقيفه أو تعقبه من أجل أي عمل قام به تأديبة لواجباته المهنية ولا يتعرض المحامي تجاه هذه المحاكم والدوائر والسلطات التي يمارس مهنته أمامها إلا للمسؤولية التأديبية وفق أحكام هذا القانون.
- ² يجب أن ينال المحامي الرعاية والاهتمام اللائقين بكرامة المحاماة من المحاكم والنيابات بجميع درجاتها ودوائر الشرطة وكافة الدوائر والمراجع الرسمية التي يمارس مهنته أمامها وأن تقدم له كافة التسهيلات التي يقتضيها القيام بواجبه ولا يجوز إهمال طلباته بدون مسوغ قانوني.
- ³ لا يجوز تفتيش محام أثناء المحاكمة.
- ⁴ على النيابة أن تخطر النقابة عند الشروع في تحقيق أي شكوى ضد محام وللنقيب أو من ينتدبه أن يحضر جميع مراحل التحقيق.
- ⁵ في حالة الجرم المشهود يبلغ النقيب أو من ينوب عنه بالسرعة الممكنة بما تم من إجراءات.
- ⁶ يعاقب من يعتدي على محام أثناء تأديته أعمال مهنته أو بسبب تأديتها بالعقوبة المقررة على من يعتدي على قاض أثناء تأديبة وظيفته أو بسبب تأديته لها".
- ⁷ نوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار النشر والتوزيع، 2011، ص 244-246.
- ⁸ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص 415.
- ⁹ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 700 وما بعدها.
- ¹⁰ علي شطناوي، القضاء الإداري، الجزء الثاني، عمان، دار الثقافة، 2004، ص 901.
- ¹¹ جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام". رسالة دكتوراه. القاهرة ١٩٧٦، ص 253.
- ¹² عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1978، ص 143.
- ¹³ نصت المادة (1/71) من ذات القانون على ما يلي: ". جلسات المجلس التأديبي سرية ولا يجوز نشر الأحكام الصادرة عنه قبل اكتسابها الدرجة القطعية."
- ¹⁴ امجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام : دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، 2007، ص 54.
- ¹⁵ انظر: علي شطناوي، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، دار وائل، 2009، ص 164-179.
- ¹⁶ حمدي القبيلات، الوظيفة العامة تشريعاً وفقها وقضاء، (ط1)، دار الثقافة، 2023، ص 351.
- ¹⁷ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 246.
- ¹⁸ أركان الجريمة التأديبية متمثلة بثلاثة أركان: الركن المادي وهو الفعل الذي يصدر عن المحامي، والركن المعنوي يعبر عن إرادة آتمة صادرة عن المحامي المخالف عند اقترافه الفعل، والركن القانوني أي أن الفعل المقترف من المحامي يجب أن ينطوي على مخالفة للقواعد القانونية المنظمة لسير العمل.
- ¹⁹ حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 65/61، 1965، مجموعة المبادئ التي قررتها منذ بداية 1953-1987، ج 1، نقابة المحامين الأردنيين، ص 272.
- ²⁰ حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 94/111، تاريخ 1992/5/18، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة منذ 1992-1997، القسم الأول، نقابة المحامين الأردنيين، ص 272-273.
- ²¹ انظر نصوص المواد من 53-62 من قانون نقابة المحامين النظاميين.

- ²² انظر محمد أبو الهيجاء وسليمان البطارسة، رقابة القضاء الإداري على قرارات التأديب الصادرة عن نقابة المحامين الأردنيين، مجلة جامعة عمان العربية للبحوث، سلسلة البحوث القانوني، 2017.
- ²³ نوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 226. انظر د. علي شطناوي، القانون الإداري الأردني، المرجع السابق، ص 122-130.
- ²⁴ عبد الناصر أبو سمهدانة وحسين خليل، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة. (د ط)، دار الفكر العربي، 2007، ص 267.
- ²⁵ لا بد هنا التمييز بين سبب القرار الإداري وتسببه؛ تسبب القرار الإداري هو إجراء شكلي يتمثل ببيان الأسباب التي قام عليها القرار الإداري المكتوب. الأصل أن الإدارة غير ملزمة بالتسبب ما لم يوجد نص صريح يلزمها بذلك وعندئذ تكون ملزمة بالتسبب وإلا كان القرار معيباً بعبء شكلي وهو عدم التسبب. أما سبب القرار هو أمر لازم في كل قرار إداري بحيث يؤدي تخلفه إلى انعدام ذلك القرار. السبب هو ركن من أركان القرار الإداري باعتبار القرار تصرف قانوني ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه. فكل قرار إداري يجب أن يكون له سبب يبرره وسبب القرار التأديبي هو إخلال المحامي بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً، أما التسبب فيقتضي أن يتضمن القرار بجانب الجزاء الوقائع التي تجسّد هذا الإخلال وأدت بالتالي إلى توقيع ذلك الجزاء.
- ²⁶ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراة جامعة القاهرة، 1978، ص 490.
- ²⁷ حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2018/10 (هيئة عادية) تاريخ 2018/2/6 منشورات مركز عدالة.
- ²⁸ محمد الاحسن، العلاقة بين المتابعة القضائية والعقوبة التأديبية للموظف العام، أطروحة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، 2007، ص 53.
- ²⁹ يجدر التنويه بأن الطعن يقدم إلى المحكمة الإدارية.
- ³⁰ حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية في الدعوى رقم 2015/300 تاريخ 2016/1/27 منشورات مركز عدالة.
- ³¹ تنص المادة (7) من قانون القضاء الإداري على ما يلي: "أ. تقام الدعوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار الطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:
1. عدم الاختصاص.
 2. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.
 3. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.
 4. إساءة استعمال السلطة.
 5. عيب السبب.
- ب. يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها".
- ³² حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2021/135 (هيئة خماسية) تاريخ 2021/5/26 منشورات مركز عدالة.
- ³³ حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2018/220 (هيئة عادية) تاريخ 2018/7/3 منشورات مركز عدالة، انظر قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2018/211 (هيئة عادية) تاريخ 2018/6/26 منشورات مركز عدالة.
- ³⁴ نوفان العجارمة، قضاء الإلغاء أمام المحاكم الإدارية في مصر والأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2022، ص 335-340.
- ³⁵ حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2011/245، تاريخ 2011/10/24، منشورات مركز عدالة.
- ³⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2018/34 (هيئة عادية) تاريخ 2018/2/6 منشورات مركز عدالة.
- ³⁷ حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2018/208 (هيئة عادية) تاريخ 2018/6/5 منشورات مركز عدالة، والمتضمن الآتي: "وحيث أن الشكوى بحق المحامي (المطعون ضده) قُدمت بتاريخ 2011/10/5 وقرر المستدعي ضده (الطاعن) مجلس النقابة بتاريخ 2016/10/15 بمنع المستدعي من مزاوله المهنة لمدة ستة أشهر عما أسند إليه من أعمال تشكل مخالفة مسلكية سنداً للمادة (63/أ ج) من قانون نقابة المحامين النظاميين أي أن قرار مجلس النقابة صدر بعد أن أصبحت التعديلات نافذة من تاريخ 2014/7/16 والتي بموجبها أصبح الاختصاص من صلاحيات المجلس التأديبي وليس مجلس النقابة وحيث أن ما ورد بنص المادة (72) سالفة الذكر من تعديل هو نص إجرائي يطبق بأثر فوري ومباشر على ما لم يكن قد فصل من القضايا وكان على مجلس النقابة والحالة هذه إعادة الملف للمجلس التأديبي صاحب الاختصاص للنظر بإيقاع العقوبة من عدمه مما يجعل من القرار الصادر عن مجلس النقابة مخالف للقانون وصدر عن جهة غير مختصة ويستوجب الإلغاء".
- ³⁸ علي شطناوي، موسوعة القضاء الإداري الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 829-831.

³⁹ حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2021/411 (هيئة خماسية) تاريخ 2021/12/21 منشورات مركز عدالة.

⁴⁰ حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2021/258 (هيئة خماسية) تاريخ 2021/6/30 منشورات مركز عدالة.

⁴¹ حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2021/122 (هيئة خماسية) تاريخ 2021/6/23 منشورات مركز عدالة.

⁴² حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2021/288 (هيئة خماسية) تاريخ 2021/9/8 منشورات مركز عدالة.

⁴³ حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2020/190 (هيئة خماسية) تاريخ 2020/9/16 منشورات مركز عدالة.

⁴⁴ حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2019/99 (هيئة خماسية) تاريخ 2019/4/3 منشورات مركز عدالة.

⁴⁵ علي شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، عمان، دار الثقافة، 2004، ص 866.

⁴⁶ حكم محكمة العدل العليا رقم 1990/54، تاريخ 1990/10/10، منشورات مركز عدالة.

⁴⁷ حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2018/356 (هيئة عادية) تاريخ 2018/12/31 منشورات مركز عدالة. انظر أيضاً حكم المحكمة

الإدارية العليا الأردنية رقم 2018/352 (هيئة عادية) تاريخ 2018/12/31 منشورات مركز عدالة، والمتضمن "وفي الدعوى المعروضة نجد أن الثابت من أوراق الدعوى أن المطعون ضده وأثناء إن كان مسجلاً في سجل المحامين المتدربين قد تقدم بطلب إلى مجلس نقابة المحامين لشطب اسمه من السجل وتمت موافقة المجلس على ذلك اعتباراً من تاريخ 1997/12/8 فإن علاقة المطعون ضده ونقابة المحامين تكون قد انقضت منذ ذلك التاريخ ولا توجد أي رابطة تربطه بالنقابة، وحيث أنه تقدم بطلب جديد لتسجيله في سجل المحامين المتدربين بتاريخ 2018/2/14 لا يؤدي إلى القول بأن المطعون ضده غير محمود السيرة والسمعة بناءً على عمله السابق في بنك الإسكان أثناء فترة تدريبه التي انقضت سيما وأنه لم ترد بحقه أي عقوبة سواء جنائية أو تأديبية ولم يرد في ملف الدعوى ما يشير إلى أنه فقد الثقة بين الناس أو ما يمس الخلق الأمر الذي يتوجب معه إلغاء القرار المشكو منه".