

إقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع اللسطيني وأثرها على الترقية (دراسة تحليلية مقارنة)

قر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هي نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وإن هذه الرسالة ككل، أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل درجة أو لقب علمي أو بحثي لدى أية مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

DECLARATION

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification

Student's name:

اسم الطالب: محمود إبراهيم أبو زيدان

Signature:

التوقيع:

Date:

التاريخ: 2015/1/15



الجامعة الإسلامية- غزة
عمادة الدراسات العليا
كلية الشريعة والقانون
قسم القانون العام

العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الفلسطيني وأثرها على الترقية (دراسة تحليلية مقارنة)

**Disciplinary penalties public employee in Palestinian
legislation and its impact on the promotion**
(Analytical comparative study)

إعداد الباحث :

محمود إبراهيم محمد أبو زيدان

تحت إشراف الدكتور :

باسم صبحي بشناق

قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام من كلية
الشريعة والقانون في الجامعة الإسلامية بغزة، فلسطين

ديسمبر 2014م - ربيع أول 1436هـ



نتيجة الحكم على أطروحة ماجستير

بناءً على موافقة شئون البحث العلمي والدراسات العليا بالجامعة الإسلامية بغزة على تشكيل لجنة الحكم على أطروحة الباحث/ محمود ابراهيم محمد أبوزيدان لنيل درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/ قسم القانون العام وموضوعها:

العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الفلسطيني وأثرها على الترقية دراسة تحليلية مقارنة

وبعد المناقشة العلنية التي تمت اليوم الأربعاء 09 ربيع الأول 1436هـ، الموافق 2014/12/31م الساعة الواحدة ظهراً بمبنى القدس، اجتمعت لجنة الحكم على الأطروحة والمكونة من:

- | | |
|---------------------------|-----------------|
| د. باسم صبحي بشناق | مشرفاً ورئيساً |
| د. عفيف محمد أبو كلوب | مناقشاً داخلياً |
| د. مازن إبراهيم نور الدين | مناقشاً خارجياً |

وبعد المداولة أوصت اللجنة بمنح الباحث درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/قسم القانون العام. واللجنة إذ تمنحه هذه الدرجة فبها توصيه بتقوى الله ولزوم طاعته وأن يسخر علمه في خدمة دينه ووطنه.

والله ولي التوفيق ،،،

مساعد نائب الرئيس للبحث العلمي والدراسات العليا

أ.د. فؤاد علي العاجز



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قَالَ تَعَالَى:

﴿ رَبَّنَا آتِنَا مِنْ لَدُنْكَ رَحْمَةً وَهَيِّئْ لَنَا مِنْ

أَمْرِنَا رَشَدًا ﴾

[سورة الكهف: آية 10]

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمَ



- ◀ إلى منبع الحنان الدائم ومصدر الأمان القائم ، إلى الذي أدين له بكل خطوة
أخطوها، وبأي نجاح يضاف إلى سيرتي، إلى المربي الغالي صانع
الأجيال، وقود عطائي (والدي الحبيب)
- ◀ إلى النور الذي رأيته عندما قدمت إلى هذه الدنيا، التي تعجز عن وصفها
الحروف، إلى نبض قلبي ومدخل جنتي ، صاحبة العطاء
المستمر (أمي الغالية)
- ◀ إلى زهرة حياتي، التي شاطرتني الأمل والأمل، إلى التي وقفت بجانبني
وأمدتني بالعزيمة والإصرار للإنجاز هذا البحث المتواضع.....
(زوجتي الحبيبة)
- ◀ إلى قرة عيني، وسلوتي في دنياي، إلى الذي زين لي حياتي..... (بني
إبراهيم)
- ◀ إلى مشاعل الضياء، إلى غوالي على قلبي ، من أحبوني بحق،
إلى.....(أخوتي وأخواتي الذين اعتز بهم)
- ◀ إلى من غمرتني بحبها وحنانها ، وأحبتها من كل قلبي (جدتي
رحمها الله)
- ◀ إلى الذين غابو بأجسادهم وبقيت أرواحهم تضيئ لي دربي، الشهيد/محمود
الجوراني والشهيد/سليمان بركة..... (طيب الله ثراهما)

أهدي إليكم جميعاً هذا العمل المتواضع

الباحث/ محمود ابراهيم زيدان

شكر وتقدير

في هذه اللحظات التي يتحول فيها الحلم إلى حقيقة، والأمل إلى واقع، لا يسعني إلا أن أتوجه بالشكر لله تعالى، الذي لولاه لما كان لهذا العمل أن يرى النور، فالحمد لله عدد خلقه وزنة عرشه ومداد كلماته، وانطلاقاً من هدي نبينا المصطفى عليه أفضل الصلاة وأتم التسليم، "لا يشكر الله من لا يشكر الناس" فإنني أتقدم بجزيل الشكر والعرفان لكل من ساهم في إتمام هذا العمل المتواضع من جهد أو نصح أو تصحيح أو دعم أو دعاء ولو كنت أعلم فوق الشكر منزلة لأتيت بها لكن ثناء الناس على جميلهم عرفان، وأخص بالذكر مشرفي الفاضل الدكتور/ باسم صبحي بشناق، الذي أمدني بالرأي والنصيحة، وكان ثمرة جهوده خروج هذا البحث إلى لنور، فجزاه الله كل خير.

كما أتقدم بالشكر الجزيل لأعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بقبول مناقشة هذا البحث، ولا يفوتني أن أشكر زملائي في وحدة الشؤون القانونية بديوان الموظفين العام، وأخص بالذكر الأخ الحبيب/ مضر الضاني والأم الفاضلة تمام نوفل الذين وقفوا بجانبني وأمدوني بالرأي والنصيحة.

كما وأجدد شكري لكل من شرفني في هذا اليوم، لمساندتي في مناقشة هذا البحث ، فحياكم الله جميعاً.

ملخص الدراسة

تناول الباحث من خلال هذه الدراسة موضوع العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الفلسطيني وأثرها على الترقية، وذلك لما يشكل الموضوع من أهمية بالغة لمعرفة واقع العقوبات التأديبية وأثرها على الترقية في النظام الوظيفي في فلسطين.

وقد استعان الباحث في هذه الدراسة بعدة مناهج وهي كل من المنهج المقارن والمنهج الوصفي التحليلي والمنهج الإستقرائي، وذلك من خلال مراجعة النصوص القانونية التي نظمت المسائل المتعلقة بالعقوبات التأديبية للموظف العام وأثرها على ترقيته في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 وتعديلاته واللوائح المتعلقة به للإجابة عن مشكلة الدراسة، واستعان بشريحة واسعة من الكتب الادارية والرسائل العلمية وآراء الفقهاء والباحثين والمستشارين وأساتذة الجامعات .

حيث قام الباحث بتقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول دراسية، بالإضافة إلى تمهيد تناول فيه الوظيفة العامة والموظف العام من خلال ثلاثة محاور، وتطرق في الفصل الأول إلى الجرائم الإدارية في ثلاثة مباحث، فأما الأول مفهوم وأركان الجرائم الادارية والثاني أنواع الجرائم الإدارية وتطرق في الفصل الثاني إلى العقوبات التأديبية مفهومها، أنواعها، ضماناتها، في ثلاثة مباحث فأما الأول مفهوم العقوبات التأديبية، وأما الثاني أنواع العقوبات التأديبية، وأما الثالث ضمانات العقوبات التأديبية، وتطرق في الفصل الثالث إلى أثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام في ثلاثة مباحث، فأما الأول أثر الإجراءات التأديبية على ترقية الموظف العام، وأما الثاني تطرق إلى أثر العقوبات الإدارية على ترقية الموظف العام، وأما الثالث تطرق إلى أثر محو العقوبات التأديبية على ترقية الموظف العام.

حيث توصل الباحث إلى تأكيد فرضيات البحث، وإلى نتائج وتوصيات عدة؛ أهمها: إعادة ترتيب العقوبات التأديبية حسب جسامة وخطورة هذه العقوبات وصياغاتها بشكل محدد وواضح حتى لا يفتح باب الاجتهاد والتأويل أمام الادارة عند تنفيذ هذه العقوبات وإعادة النظر في عقوبة الحرمان من الترقية على اعتبار إنها عقوبة تبعية، والفصل بين الاجراءات التأديبية بشكل يتضح معه أثر كل منها على الترقية، وذلك لتحقيق الفعالية المطلوبة للعقوبات التأديبية.

Abstract

The researcher partook in this study the disciplinary penalties for public employee in the Palestinian legislation and its impact on the promotion, so what constitutes a subject of great importance to know the reality of disciplinary sanctions and their impact on the promotion in the career system in Palestine

The researcher recruited in this study, all of the comparative and descriptive analytical method approach, through a review of the legal texts that organized the matters relating to disciplinary sanctions, the public employee and their impact on their promotion in the Palestinian civil law service No. 4 of 1998 as reviewed by Law No. (4) of 2005, as amended and regulations related to answer the problem of the study, and use a wide collection of scientific books and administrative messages and opinions of jurists, researchers, consultants, and university professors.

Where the researcher divided the study into three chapters, as well as to pave dealt with the public service and public employee through three axes, and discussed in the first chapter to the Administrative Offences in three sections, either the first concept and pillars of Administrative Offences and second the types of administrative offenses, and touched in Chapter II to disciplinary sanctions concept, types, guarantees, in the three sections, either the first concept of disciplinary sanctions, and the second types of disciplinary sanctions, and the third disciplinary sanctions guarantees, and talked in the third section the impact of disciplinary sanctions to upgrade public employee in three sections, As for the impact of the first disciplinary action to upgrade the public employee, and the second talk about on the impact of the administrative sanctions on public employee upgrade, and talk in the third to erase the impact of punitive sanctions on public employee upgrade.

Where the researcher to confirm hypotheses, and to the findings and recommendations of several; the most important: rearrange the disciplinary sanctions by the seriousness of these sanctions and formulations specifically and clearly so as not to judgment and interpretation in front of the administration when the implementation of these sanctions and reconsider the penalty of deprivation of promotion it's the dependency penalty, and the separation between the disciplinary action is unclear with the impact of each on the upgrade, so as to achieve the required efficiency to disciplinary sanctions.

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله الذي بصر عباده المؤمنين، وأبان لهم سبيل الحق واليقين، وكشف لهم بما وهبهم من العلم والمعرفة الطريق المستقيم، والصلاة والسلام على أشرف الخلق والمرسلين أما بعد ،،،.

أولاً : المقدمة

انقضى زمن الدولة الحارسة، وأصبحت جميع النظم تؤمن بتدخل الدولة في شئون الجماعة، لذا حظيت الوظيفة العامة بعناية المشرع في النظم القانونية المقارنة، فهي تكلف للقائمين بها، والأصل أن يقوم الموظف بمهامه الوظيفية بكل أمانة وإخلاص، فالمشرع كفل له جملةً من الحقوق حددها في القوانين والأنظمة واللوائح ذات الصلة، وبالمقابل ألزمه بواجبات محددة لا يجوز له الامتناع عن تنفيذها، فإذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة تتعلق بوظيفته ويُعاقب عليها القانون، أو لم يقم بتنفيذ التزاماته أو واجباته، أو امتنع عن أداء فعل يتطلبه القانون، وجب مجازاته من قبل الإدارة، وقد تضمنت التشريعات الناظمة للخدمة المدنية، ومنها قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م أسوةً بالتشريعات الأخرى ما يعرف بالعقوبات التأديبية في الوظيفة العامة، والتي حصرها في عشرة عقوبات تأديبية، لا يجوز للإدارة الخروج عنها.

وقد حرصت التشريعات على وضع منظومة تأديبية للموظف العام، تتسجم مع مفهوم التكليف في النصوص التشريعية، وتهدف إلى تصحيح المسار وتقويم السلوك الوظيفي، وتحقيق الردع الخاص والعام، وكذلك إصلاح الجهاز الإداري في الدولة؛ من أجل المحافظة على حسن سير المرافق العامة بانتظام وكفاءة وبصورة رشيدة، كما وأحاطت التشريعات تأديب الموظف العام بالعديد من الضمانات، ومن أهمها، حصر العقوبات التأديبية التي يتم توقيعها على الموظف العام.

ثانياً: أهمية الدراسة

تكمن الأهمية العلمية لهذا البحث في الوقوف على طبيعة القواعد القانونية واللائحية التي تنظم العقوبات التأديبية للموظفين العموميين في القطاع العام الفلسطيني، وكذلك التشريعات المقارنة، من أجل تلمس مواضع الخلل والقصور في التشريع الفلسطيني، وطرح الاقتراحات المناسبة في هذا الإطار.

أما الأهمية العملية للبحث فتكمن في تحقيق الاستقرار النفسي والقانوني والوظيفي للموظف العام، إذا ما تم تنظيم العقوبات التأديبية تشريعياً وبيان أثرها على الترقيّة على نحو يحقق هذا الاستقرار، بما ينعكس بالإيجاب على تطوير جودة الأداء الإداري.

ثالثاً: سبب اختيار الموضوع:

لا يخفى على كثير منا ما مرت به فلسطين من مراحل تاريخية مختلفة ومتعاقبة في العصر الحديث وقد ألفت هذه المراحل بظلالها على مختلف مناحي الحياة في المجتمع الفلسطيني ولا سيما التشريعية والقانونية منها.

ومع قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية كان لا بد من إعادة صياغة العديد من التشريعات الفلسطينية، بما يحقق آمال وطموحات الشعب الفلسطيني.

ولقد كان من هذه التشريعات المستحدثة قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 الذي عدل بالقانون رقم (4) سنة 2005، وتلا إصدار هذين القانونين مجموعة من اللوائح والأنظمة المتعلقة بالخدمة المدنية وعلى رأسها قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005 باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، ولقد بدا واضحاً أن هذه التشريعات مقتبسة إلى حد كبير من القوانين العربية وعلى وجه الخصوص الدول المجاورة كمصر والأردن ويعزى ذلك إلى حداثة التجربة الفلسطينية في التشريع، إلا أنه وفي إطار التطبيق العملي لهذه التشريعات أفرزت العديد من المشكلات التي تعيق حركة التنمية والتطور المنشود في الخدمة المدنية .

رابعاً: أهداف البحث

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق هدفين رئيسيين، هما:-

أولاً: تطوير وتعديل الإطار القانوني الناظم للعقوبات التأديبية على الموظف العام بغرض تحقيق الاستقرار النفسي والقانوني والوظيفي للموظف العام.

ثانياً: تقديم رؤية قانونية سليمة حول النظام الأفضل لأثر العقوبات على الترقية، وتحديد الخيار الأفضل في الإبقاء على عقوبة الحرمان من الترقية أم حذفها من سلم العقوبات التأديبية، بغية تطوير جودة الأداء الإداري.

خامساً: الدراسات السابقة

كانت هناك دراسات سابقة تحدثت عن العقوبات التأديبية للموظف العام بشكل مستقل عن مدى تأثير هذه العقوبات على الترقية، وكذلك لم تقم هذه الدراسات بتحليل هذه العقوبات بشكل مستفيض تستجلي معه القصور الذي يعترى هذه النصوص، وأخرى كانت في ضمانات تأديب الموظف العام، ولكن لم يتعرض أحد من الباحثين للموضوع الذي نحن بصدده والذي جاء بعنوان (العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الفلسطيني وأثرها على الترقية)، ومن ضمن هذه الدراسات الآتي:

الدراسة الأولى: (سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة) رسالة ماجستير منشورة في مجلة جامعة النجاح في نابلس لعام 2011م للباحثة عبير توفيق أبو كشك، بحيث تناولت هذه الدراسة السلطات التأديبية في التشريع الفلسطيني والتشريع المصري وطرق رقابة القضاء عليها، وخلصت الباحثة إلى ضرورة إنشاء نيابة إدارية في فلسطين تتولى وحدها القضايا الإدارية وتمثل الدولة ومؤسساتها العامة، ويكون دورها في التحقيق في المخالفات التأديبية؛ حتى لا تجد السلطة الرئاسية الإدارية أي فرصة لمحاباة أو ظلم الموظفين بناءً على أسباب وعلاقات شخصية، وضرورة أن تكون درجات التقاضي في الأحكام التأديبية على درجتين.

الدراسة الثانية: (المسئولية التأديبية للموظف العام في فلسطين بموجب نظام الخدمة المدنية لسنة 1996م جاري التطبيق وقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998م مجمل التطبيق) بحث منشور في مجلة الجامعة الإسلامية في المجلد الثالث عشر العدد الأول لعام 2005م للباحث الدكتور محمد أبو عمارة، حيث تناولت تلك الدراسة الجريمة التأديبية ومفهومها وأركانها وصورها والعقوبات التأديبية والسلطات التأديبية والضمانات التي يجب توافرها للموظفين العموميين عند مثولهم أمام مجالس التأديب في ظل القوانين سارية المفعول في فلسطين، وخلصت الدراسة إلى ضرورة استحداث نيابة إدارية ومحاكم إدارية تأديبية في فلسطين، ومعالجة القصور والخلل الموجود في نصوص قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998م.

الدراسة الثالثة: (ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة) رسالة ماجستير منشورة في مجلة جامعة النجاح في نابلس لعام 2007م للباحث أمجد جهاد عياش، حيث عالجت تلك الدراسة ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، فتناولت الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي والضمانات اللاحقة لإصدار القرار التأديبي، وكذلك تناولت الطعن القضائي على القرار التأديبي في التشريعات المقارنة، وخلصت الدراسة إلى ضرورة العمل على المزج بين النظام القضائي لما يتميز به توفير الكثير من الضمانات التأديبية قبل وبعد الحكم التأديبي، والنظام الرئاسي في التأديب مع تلافي ما يعاينيه النظامان من عيوب.

سادساً: مشكلة البحث

تتلخص مشكلة البحث في محاولة استجلاء وتوضيح النصوص القانونية الواردة في قانون الخدمة المدنية بشأن العقوبات التأديبية وأثرها على الترقية على النحو الذي اعتمده التشريعات

المجاورة، ومنها قانون العاملين المدنيين المصري رقم (47) لسنة 1978، وذلك كون أن العقوبات التأديبية الأصلية الواردة في نصوص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني جاءت بصورة فضفاضة ذات صياغة مرنة، تفتح معها باب التأويل والاجتهاد، وتحمل في طياتها عقوبات تبعية، وهي عقوبة حرمان من الترقية، وتتفاوت هذه العقوبة التبعية في تأثيرها تبعاً للمركز القانوني للموظف .

سابعاً: أسئلة البحث

واتساقاً لما أورده الباحث في مشكلة البحث نورد التساؤلات الآتية:

- ما هو تعريف كلا من الوظيفة العامة والموظف العام في القانون والفقهاء والقضاء
- هل قام المشرع الفلسطيني بوضع تعريف موحد للموظف العام في كافة التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة بالموظف؟
- هل قام المشرع الفلسطيني بحصر الجرائم الإدارية ومن ثم وضع عقوبات محددة لها بشكل واضح، أم أنه اكتفى بالنص على الحقوق والواجبات الوظيفية فقط؟
- ما هي الأركان الأساسية التي تقوم عليها الجريمة الإدارية؟
- ما هي العقوبات التأديبية التي يجوز للإدارة أن توقعها على الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني؟ وهل تم تحديدها على سبيل الحصر؟ وهل وفق المشرع في ترتيبها حسب جسامة كل عقوبة من العقوبات التأديبية؟
- هل فرق المشرع الفلسطيني بين العقوبات التي توقع على موظفي الفئة العليا والعقوبات التي تقع على باقي الفئات؟
- هل يوجد فعلاً قصور وعوار في نصوص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الناظمة للعقوبات التأديبية أم لا يوجد؟
- هل عقوبتي تنزيل الدرجة والحرمان من الترقية عقوبات تأديبية أم عقوبات من نوع آخر؟
- ماهي الضمانات التي يتمتع بها الموظف العام في مواجهة السلطات التأديبية؟
- ما هي الموانع التأديبية التي تحول دون ترقية الموظف؟ وما أثر العقوبات على ترقية الموظف؟
- ما أثر محو العقوبة التأديبية على استحقاق الموظف للترقية؟

ثامناً: منهجية البحث

سنتبع في إعداد هذا البحث عدة مناهج وهي كل من المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن، والمنهج الإستقرائي من خلال استخدام أسلوب الوصف وتحليل النصوص التي نظمت المسائل المتعلقة بالعقوبات التأديبية للموظف العام وأثرها على ترقيته في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 وتعديلاته واللوائح المتعلقة به، وقانون العاملين المدنيين المصري رقم (47) لسنة 1978 وآراء الفقه وما قضت به المحاكم في هذا الصدد.

تاسعاً: هيكلية البحث

تمهيد: الموظف العام والوظيفة العامة

الفصل الأول

الجرائم الإدارية مفهومها، أركانها، أنواعها

المبحث الأول: مفهوم وأركان الجرائم الإدارية

المبحث الثاني: أنواع الجرائم الإدارية

الفصل الثاني

العقوبات التأديبية مفهومها، أنواعها، ضماناتها

المبحث الأول: مفهوم العقوبات التأديبية

المبحث الثاني: أنواع العقوبات التأديبية

المبحث الثالث: ضمانات العقوبات التأديبية

الفصل الثالث

أثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام

المبحث الأول: أثر الإجراءات التأديبية على ترقية الموظف العام

المبحث الثاني: أثر العقوبات الإدارية على ترقية الموظف العام

المبحث الثالث: أثر محو العقوبات التأديبية على ترقية الموظف العام

تمهيد

الوظيفة العامة والموظف العام

قبل البدء في دراسة العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الفلسطيني وأثرها على الترقية كان لابد من تمهيد يتعرض إلى ماهية الوظيفة العامة والقواعد المنظمة لها، وكذلك إلى مفهوم الموظف العام وعلاقته بالوظيفة العامة.

وذلك كون أن الوظيفة العامة أصبحت تحتل جزء كبير من حياة الناس والمجتمعات، فهي بمثابة صمام أمان لدى كثير من شرائح المجتمع، حيث تعتبر الوظيفة العامة أحد الأدوات القانونية التي من خلالها تستطيع الدولة تنفيذ سياساتها العامة وإدارة المرافق العامة بشكل منظم أما الموظف العام فهو بمثابة البنيان الرئيس للجهاز الإداري الذي من خلاله يقاس مدى تقدم الوظيفة العامة، فهو يعتبر مقياس حقيقي ودقيق لمدى تقدمها، ونظرا لأن العلاقة الوظيفية ترتب التزامات مختلفة في ذمة الموظف العام تملئها عليه القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، فإن إخلال الموظف بهذه الواجبات يترتب عليه قيام ما يسمى بالمساءلة التأديبية، هذه الأخيرة التي تعتبر ضمانا فعالة لإحترام الموظف لواجباته الوظيفية، ذلك لأنها تهدف إلى ردع الموظف الذي يرتكب الأفعال المؤثمة، والتي تكون نتيجة للتقصير والإهمال في الواجبات الوظيفية.

أولا- مفهوم الوظيفة العامة.

ثانيا- ماهية الموظف العام.

ثالثا- علاقة الموظف العام بالوظيفة العامة.

أولاً- مفهوم الوظيفة العامة

يختلف مفهوم الوظيفة العامة من دولة إلى أخرى، ومن نظام سياسي إلى آخر، باختلاف الظروف السياسية والإدارية والتاريخية الخاصة بكل بلد، حيث يتجاذب العالم في الوقت الحالي نظامان أو مفهومان رئيسيان للوظيفة العامة، هما النظام أو المفهوم الأوربي والنظام أو المفهوم الأمريكي⁽¹⁾.

أ. المفهوم الأوروبي للوظيفة العامة:

تتسم الوظيفة العامة طبقاً لهذا المفهوم بالإستقرار والثبات حيث ينظر لها على إنها مهنة أو خدمة ذات طابع قانوني خاص، يباشر الموظف العام فيها عمله إذا ما توافر فيه الشروط المطلوبة للوظيفة العامة ويتفرغ للعمل فيها طيلة فترة حياته، فالوظيفة العامة وفقاً لهذا النظام تعتبر بمثابة كياناً مستقلاً عن الوظائف الخاصة⁽²⁾، التي تنظم وفق قانون خاص بها.

وتخضع الوظيفة العامة وفقاً لهذا النظام إلى التسلسل الإداري والتدرج الرئاسي ولا يرتبط الموظف العام بوظيفة معينه، بل يمكن نقله من قبل الإدارة إلى وظيفة أخرى، إذا ما لزم الأمر أو قد يرتقي إلى وظيفة أعلى بناء على أقدميته وكفاءته⁽³⁾، وفي هذا النظام يلتحق الموظف العام بالوظيفة العامة على أساس التخصص العام وليس على أساس التخصص الدقيق للوظيفة ذاتها، فالوظيفة العامة هنا لا تقوم على أساس تحليل وتوصيف الوظائف⁽⁴⁾.

هذا ويشكل الموظفون العموميون هيئة قائمة بذاتها، تزود بعناصر جديدة من الموظفين كلما اعتراها نقص بسبب الوفاة، أو بلوغ السن القانونية، أو لأي سبب آخر⁽⁵⁾، ووفقاً لهذا المفهوم فالوظيفة العامة تدمج بطابع السلطة العامة لأنها قائمة على فكرة المركز النظامي، فالموظف في علاقته بالإدارة يخضع لأحكام الوظيفة العامة بما تفرضه من حقوق والتزامات مستمرة، من

(1) بشناق، باسم، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، سلسلة تقارير القانونية، العدد(31)،

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2002، ص14

(2) هنا نقصد بالوظائف الخاصة هو العمل في القطاع الخاص مثل الشركات والمؤسسات غير الحكومية وهي تشمل مؤسسات المجتمع المدني ذات الاختصاصات المتنوعة.

(3) حبيش، فوزي، إدارة شؤون الموظفين، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بيروت، 1982، ص14.

(4) الخلايلة، محمد، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دارالتقافة للنشر، 2012، ص22.

(5) تنتهي خدمة الموظف العام وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته لأحد الأسباب التالية (بلوغ السن القانونية، عدم اللياقة الصحية، الإستقالة، فقد الوظيفة، الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة، الحكم عليه بحكم نهائي من محكمة فلسطينية مختصه بجنايه أو جنحه مخلة بالشرف أو الأمانه).

نصوص القوانين واللوائح الخاصة بالتوظيف ويترتب على هذه العلاقة التنظيمية أن الإدارة تستطيع أن تعدل في بعض المزايا المقررة للموظفين أو التزاماتهم دون الرجوع للموظف، حتى لو كانت هذه التعديلات لاحقه على قرار تعيين الموظفين⁽¹⁾.

ب. المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة

يطلق بعض الباحثين على المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة اسم (نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة) ويطبق هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وسويسرا وفنلندا والدول الاشتراكية سابقاً⁽²⁾، حيث إن الوظيفة العامة في ظل هذا النظام لا تعدو أن تكون مجرد عمل مؤقت يلتحق به الموظف مدة قصيرة غالباً، ثم ينتقل منها إلى وظيفة أخرى، ولا يوجد للوظيفة العامة في ظل هذا النظام قانون خاص ينظمها ويرتكز الخلاف بين النظامين الأمريكي والأوروبي على كيفية معاملة المشرع للوظيفة العمومية، فإذا كان المشرع لا يفرق بين الوظيفة العامة والوظائف الأخرى في القطاع الخاص وينظر إليهما نظرة موحدة لا يفرق فيها بين شاغل هذه أو تلك، كان النظام أقرب إلى النظام المفتوح، أما إذا كانت الوظيفة العامة تتصف بصفات تميزها عن الوظائف في القطاع الخاص، فإنما تكون أقرب إلى النظام المغلق⁽³⁾.

ومما يجد الإشارة إليه، في فلسطين يتم العمل بنظام البنية المغلقة أي النظام الأوروبي وذلك كون أن الموظف العام حينما يدخل الوظيفة العمومية فإنه يدخلها بشهادة ميلاد - قرار التعيين - يخضع بموجبها لنظام وأحكام قانون خاص يختلف عن ذلك القانون الذي يخضع له القطاع الخاص ألا وهو قانون الخدمة المدنية رقم(4) لسنة 1998م المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م، الذي من أهم مميزاته أنه يضيف على الموظف العام ديمومة واستمرارية العمل والانتظام بدوام وظيفي محدد وعدم ممارسة أي عمل آخر إلا على سبيل الاستثناء وبضوابط محددة.

ثانياً- ماهية الموظف العام

رغم أن اهتمام القانون الإداري ينصب بصفة أساسية على الأشخاص القانونية الاعتبارية العامة، كالدولة والمرافق العامة والأشخاص الأخرى الإدارية، فإن هذه الأشخاص بحكم طبيعتها لا تستطيع أن تؤدي وظائفها إلا بواسطة أشخاص بشرية يعبرون عن إرادتها ويحققون أهدافها⁽⁴⁾.

(1) أبو ريد، عبدالحميد، المطول في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص125

(2) حبيش، فوزي، مرجع سابق، ص14

(3) بدران، محمد، الوظيفة العامة "دراسة للمفاهيم الأساسية في ضوء علمي القانون الإداري والإدارة العامة"، دار

النهضة العربية، 1990، ص115، 116

(4) بسيوني، عبد الغني، القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1991، ص193

ويعد الموظف العام رأس الدولة المفكر وساعدها الأيمن والعامل المنفذ لأعمال الدولة، ومما لا شك فيه أن تقدم أية دولة وازدهارها يتوقف على حد كبير على مدى نجاح نظام الموظفين فيها، وعلى الرغم من ذلك لم يرد تعريفاً مانعاً جامعاً أو مفهوماً موحداً للموظف العام، فقد اختلفت التعريفات الخاصة بالموظف العام، وقد تركز هذا الاختلاف حول الشروط الواجب توافرها في الشخص لاكتساب صفة الموظف العام، وعليه سنورد تعريف الموظف العام في التشريع والفقهاء والقضاء على النحو الآتي:

أ. التعريف الفقهي للموظف العام

اختلف الفقهاء حول مفهوم الموظف العام فقدموا عدة تعريفات تدور مجملها حول الشروط الأساسية التي يجب توافرها في الشخص ليكتسب صفة الموظف العام، فعرف الأستاذ سليمان الطماوي الموظف العام بأنه " الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"⁽¹⁾.

وذهب جانب من الفقهاء الفرنسي إلى تعريف الموظف العام بأنه: "هو الذي يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق مباشر بصفة دائمة" أو هو " كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويسهم بصورة اعتيادية بتسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري"⁽²⁾.

ب. التعريف التشريعي والقضائي للموظف العام.

1. التعريف التشريعي للموظف العام:

لم يرق المشرع الفلسطيني بوضع تعريفاً جامعاً للموظف العام ينطبق على جميع الموظفين داخل الدولة الواحدة، فقد اختلف تعريف الموظف العام في القانون الإداري عنه في القانون الجنائي والدستوري، فنجد أن الشخص قد يعتبر موظفاً عاماً في قانون ما ولا يعتبر كذلك في قانون آخر وهذا الاختلاف يرجع إلى نظرة المشرع عند تعريف الموظف العام في القوانين المختلفة رغبةً منه في تحقيق الصالح العام وحماية المصلحة العامة⁽³⁾.

(1) الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي القاهرة، 1959، ص442

(2) شطناوي، علي خاطر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر عمان، 2003، ص413

(3) أبو سيدو، علاء، الاجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، رسالة ماجستير

نوقشت في جامعة الأزهر بغزة، 2012م، ص25

فيما عرفت المادة الخامسة من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 وتعديلاته الموظف العام بأنه: يقصد بعبارة موظف في الخدمة العامة: "كل شخص يشغل وظيفة من الوظائف المشار إليها فيما يلي أو يقوم بأعبائها بالوكالة أو بصورة أخرى، أي:

أ. كل وظيفة مدنية، بما في ذلك منصب المندوب السامي، أنيطت صلاحية التعيين لها أو العزل منها بجلالة الملك أو بالمندوب السامي، أو بالمندوب السامي في المجلس التنفيذي، أو بأية لجنة أو هيئة عامة، أو

ب. كل وظيفة يعين أو يختار لها الشخص الذي يشغلها، بحكم القانون، أو

ج. كل وظيفة مدنية أنيطت صلاحية التعيين لها أو العزل منها بأي شخص أو جماعة من الأشخاص يشغلون وظيفة من الوظائف المشار إليها في الفقرتين السابقتين من هذه المادة أو....

د. كل حكم أو فيصل في أية إجراءات أو قضية أحييت للتحكيم بقرار من المحكمة أو بموافقتها أو بمقتضى أي تشريع من التشريعات، تشمل هذه العبارة أيضاً:

1. أي عضو من أعضاء لجنة تحقيق عينت بمقتضى أي تشريع من التشريعات أو وفقاً لأحكامه.

2. الشخص المنوط به تنفيذ إجراءات أية محكمة من المحاكم.

3. جميع الأشخاص الذين ينتسبون للقوى العسكرية أو لقوات بوليس فلسطين.

4. جميع الأشخاص المستخدمين في أية دائرة من دوائر الحكومة.

5. كل رجل من رجال الدين أياً كانت الطائفة التي ينتمي إليها، عند قيامه بإشهار زواج مقبل أو بعقد زواج بحفظ سجل بالزواج والمواليد والعماد والوفيات والدفن وإصدار شهادات بها، ولكن ليس بأية صفة أخرى.

6. الشخص المستخدم لدى سلطة بلدية.

7. مختار القرية".

يلاحظ أن المشرع⁽¹⁾ في قانون العقوبات قد توسع في تعريف الموظف العام، حيث شمل كل مستخدم أو شخص مكلف بخدمة عمومية من قبل الحكومة أو إحدى المصالح التي تستمد سلطاتها من الحكومة، رغبةً منه في إحاطة المال العام بقدر كبير من الحماية والضمان فهو يدخل

(1) هنا نقصد المشرع الانجليزي الذي أصدر قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936، والذي يطبق حالياً في قطاع غزة، حيث كانت فلسطين وقت صدوره تخضع للانتداب البريطاني.

الموظفين العموميين في الدولة ومن في حكمهم تحت طائلة المسؤولية والعقاب إذا عرضوا المال العام للسرقة والنهب والمصلحة العامة للخطر⁽¹⁾.

أما في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المعدل رقم (4) لسنة 2005م قد عرف المشرع الفلسطيني الموظف العام في المادة الأولى بأنه: "الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية"⁽²⁾، أيًا كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماتها.

يتبين للباحث من خلال التعريف السابق أن المشرع الفلسطيني قد اشترط عدة شروط لإصباح صفة الموظف العام على أي شخص، وكانت أولى هذه الشروط أن يكون معين من قبل سلطة مختصة وهنا يقصد الجهة المختصة بإصدار قرار التعيين⁽³⁾، بعد عقد المسابقات وإعلان النتائج وهي الدائرة الحكومية المختصة، وكذلك اشترط أن تكون هذه الوظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية، أي أن يكون المسمى الوظيفي ووصفه قد أعتمد في جدول تشكيلات الوظائف، وكانت آخر الشروط التي اشترطها المشرع على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، حيث أنه لكل وزارة أو دائرة حكومية ما يعرف بالشواغر والإحداثيات وهي محددة، فلا يجوز تعيين أي موظف باعتماد مالي دون أن يكون هناك أي شواغر أو إحداثيات لهذه الوزارة، لأنه حينها لن يكون له اعتماد مالي من قبل وزارة المالية.

أما المشرع المصري فقد عرف الموظف العام في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978م في المادة الأولى بأنه "يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في

(1) بدران، محمد، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص45

(2) عرف قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 في المادة الأولى الدائرة الحكومية بأنها: أية وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها.

(3) هنا نقصد بالجهة المختصة بإصدار قرار التعيين هي الدائرة الحكومية التي تعلن عن حاجتها لوظائف محددة لديها وذلك استناداً لنص المادة (7) الفقرة الرابعة من قانون الخدمة المدنية، ولكن ما يطبق حالياً في الجهاز الحكومي هو أن ديوان الموظفين العام من يقوم بتصدير قرارات التعيين، ونحن نرى أن في هذا تغول من قبل ديوان الموظفين العام من خلال انتزاعه لصلاحيات الدوائر الحكومية التي حددها المشرع في نص المادة السابق ذكرها، أم اللائحة التنفيذية فقد زادت الأمور تعقيداً عندما حددت جهة مستقلة - عن الدائرة الحكومية المختصة وديوان الموظفين العام- لإصدار قرار التعيين، وذلك من خلال نص المادة (32) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005.

إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة " كما وعرف الموظف العام في المادة (119) مكرر من قانون العقوبات المصري رقم (58) لسنة 1937 بأنه:

1. القائمون بأعمال السلطة العامة، والعاملون في الدولة ووحدات الإدارة المحلية.
2. رؤساء وأعضاء المجالس والوحدات التنظيمية والشعبية وغيرها ممن لهم صفة نيابية.
3. أفراد القوات المسلحة.
4. وكل من فوضته إحدى السلطات العامة في القيام بعمل معين

ولم يضع المشرع المصري في قوانين التوظيف المتعاقبة تعريفاً عاماً للموظف العام وإنما اكتفت هذه القوانين بتحديد الموظفين الخاضعين لأحكامها ففي المادة الأولى من القانون رقم (47) لسنة 1978 الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة تنص على أنه: يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بالقانون وتسري أحكامه على:

1. العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي.
2. العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم ولا تسري هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو قرارات فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات ويعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة.

ويتبين من تعريف المشرع المصري للموظف العام أنه أضفى صفة الموظف العام على شاغلي الوظائف الدائمة، واستبعد من نطاق تطبيقه الموظفين الذين تنظم شؤونهم قوانين ولوائح خاصة تصدر من الجهة التي يعملون لديها، كرجال القضاء وأساتذة الجامعات والعسكريين، وكذلك يتميز مفهوم الموظف العام في التعريف الإداري بذاتية خاصة تميزه عن باقي القوانين الأخرى من حيث الميل إلى التضييق من مفهوم الموظف العام⁽¹⁾.

(1) أبو سيدو، علا، الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مرجع سابق،

2. التعريف القضائي للموظف العام.

استقر القضاء المصري على تعريف الموظف العام فعرفته محكمة القضاء الإداري في معظم أحكامها بأنه: "الموظف بصفه عامة هو من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام..."⁽¹⁾.

وعرّفت المحكمة الإدارية العليا المصرية الموظف العام بقولها: أن صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه بالتالي أحكام الوظيفة العامة فيخضع لنظامها ويفيد من مزاياها إلا إذا كان معيناً بصفة مستقرة غير عارضة للمساهمة في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بالطريق المباشر⁽²⁾.

كذلك تصدى القضاء الإداري في فلسطين لتعريف الموظف العام فعرفته محكمة العدل العليا الفلسطينية بقولها: هو كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة⁽³⁾.

ويتضح مما سبق أنه يشترط لإطلاق وصف الموظف العام على شخص معين توافر الشروط التالية⁽⁴⁾:

1. أن يعين بصفة دائمة في وظيفة دائمة: ويقصد بدائمة الوظيفة أن تكون مستمرة ومستقرة بحيث يتفرغ العامل للعمل تفرغاً دائماً دون انقطاع، فإذا كان عمل الشخص عارضاً أو موسمياً أو لإنجاز مهمة محددة فلا ينطبق عليه هذا الشرط ولا يعتبر موظفاً عاماً.
2. أن يتم التعيين من جهة مختصة بذلك وبأداة قانونية سليمة: يعد شرط التعيين في الوظيفة العامة من جهة مختصة شرطاً جوهرياً لكي تعتبر الأعمال الصادرة عن الموظف مشروعة وسليمة، بحيث يفقد الشخص صفة الموظف العام إذا تخلف هذا الشرط، فيجب أن يكون تعيينه في الوظيفة العامة قد تم بطريقة مشروعة وفقاً للقانون، وبقرار من السلطة المختصة بالتعيين، فإذا أقحم شخص ما نفسه في وظيفة عامة أو باشر الاختصاصات المقررة لهذه

(1) حكم لمحكمة القضاء الإداري، صادر في 1953/3/8، منقول عن الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري، ص443

(2) حكم للمحكمة الإدارية العليا، صادر في 1957/4/6، السنة الثانية ص832، منقول عن الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص443

(3) حكم لمحكمة العدل العليا الفلسطينية، رقم193، صادر في 2006/1/28م، منقول عن، أبو سيدو، علا، مرجع سابق ص27

(4) الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي عمان، 1992، ص427، وعند شطناوي، علي خاطر، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص420

الوظيفة من تلقاء نفسه، أو دخلها بأسلوب غير مشروع أو غير قانوني، فإن جميع الأفعال التي تصدر عنه معدومة وباطلة لصدورها من شخص عادي لا يتمتع بصفة الموظف العام إنما يعد غصباً للسلطة، ولكن يلاحظ أن النظرية السابقة تنطبق في الأحوال العادية أما في الظروف الاستثنائية فإن القضاء الإداري الفرنسي والمصري يعتبران تصرفات مثل هذا الشخص مشروعة وصحيحة طبقاً لنظرية الموظف الفعلي⁽¹⁾.

3. أن يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريقة مباشرة: لا يكفي لإعتبار الشخص موظفاً عاماً أن يعمل في عمل دائم ويعين بقرار من السلطة المختصة، وإنما يجب أن يعمل في مرفق عام يديره أحد أشخاص القانون العام أو الدولة بصورة مباشرة سواء كانت هذه السلطة مركزية متجسدة في الوزارات، أو لا مركزية محلية أو مرفقية، وأن يخضع لأحكام القانون الإداري⁽²⁾.

ثالثاً: علاقة الموظف العام بالوظيفة العامة

يؤدي الموظف العام مهامه الوظيفة للدولة، في مقابل مزايا مادية ومعنوية، ويأتي ذلك في إطار العلاقة الوظيفية، التي تنظم العلاقة بين الموظف العام والإدارة العامة، ولكن يثور التساؤل عن طبيعة هذه العلاقة، حيث برز اتجاهان ينظمان هذه المسألة، اتجاه يعتبر العلاقة بين الموظف والإدارة علاقة تعاقدية، والآخر يعتبرها علاقة تنظيمية " لائحية ".

أ. النظرية التعاقدية: يرى أصحاب هذه النظرية أن أساس سلطة المساءلة والتأديب هو العقد المبرم بين الموظف والدولة، فتتحرك هذه الأخيرة سلطة التأديب في مواجهة الأول كنتيجة لإخلاله بالتزاماته الناشئة عن هذا العقد مستهدفة من وراء ذلك ضمان حسن سير وانتظام العمل تحقيقاً للمصلحة العامة للدولة، إلا أن هذه النظرية لم تلقَ قبولاً كبيراً بين الفقهاء، حتى أن أنصارها قد اختلفوا فيما بينهم حول تحديد طبيعة ذلك العقد، فمنهم من اعتبر العقد من

(1) بسيوني، عبد الغني، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، 1986، ص198، والموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية هو: من يباشر الوظيفة العامة تحت ضغط ظروف استثنائية أو دوافع سياسية أو اجتماعية أو بدوافع المصلحة العامة وعدم توقف المرافق العامة الحيوية وخاصة في أوقات الحروب والكوارث وغياب السلطات العامة أو انحسارها، والأصل اعتبار القرارات التي يتخذها ذلك الشخص منعدمة وباطلة قانوناً لأنها صادرة من غير مختص قانوناً، إلا أن الفقه والقضاء الإداري ولاعتبارات تتعلق بمصلحة الدولة وباستقرار المراكز القانونية وللحفاظ على المرافق العامة قد اعترف بصحة هذه القرارات ضمن شروط تنسم بمظهر المعقولة.

(2) بسيوني، عبد الغني، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص197

عقود القانون الخاص - كعقد الإذعان - ومنهم من أدرجه في إطار القانون العام - كعقد المرفق العام - ومن الأسباب التي دعت إلى هجر تلك النظرية أن الدولة قادرة على معاقبة موظفيها حتى لو لم ينص العقد المبرم بينها وبين الموظف على ذلك فتلك الالتزامات لا تصلح لأن تكون أساساً للسلطة التأديبية ومن هذه الأسباب أيضاً أن الدولة بإمكانها في أي وقت تغيير الأوضاع والحالة الوظيفية لموظفيها إذا ما وجدت مبررات ذلك دون الحاجة لموافقتهم وذلك تحت شعار تحقيق المصلحة العامة، وكذلك ثبوت أن علاقة الدولة بموظفيها ليست من قبيل الالتزامات التبادلية التي لا يجوز تغييرها إلا بموافقة الجهتين وإنما هي علاقة تأديبية تنظيمية، تحكمها قواعد سلوكية نظامية يتعين إتباعها تحقيقاً للمصلحة العامة⁽¹⁾.

ب. النظرية التنظيمية: يعتمد القائلون بالنظرية التنظيمية فكرة المرفق العام المحقق للمصلحة العامة والخاضع تنظيمياً للقوانين واللوائح، فسلطة التأديب تُمنح للقائمين على رعاية الصالح العام والمرافق العامة لا باعتبار ذلك امتيازاً لهم، فأحكام الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص القوانين واللوائح المنظمة لها، والموظف في مركز تنظيمي ولائحي وقرارات تعينه لا تنشئ له مركزاً ذاتياً خاصاً، فهذه المراكز موجودة بمقتضى القوانين واللوائح وسابقة على قرار التعيين، فالموظف ملزم بالقيام بما يتطلبه هذا المركز الوظيفي، وإن أي تصرف يتنافى مع مصلحة المرفق العام يعرضه للجزاء التأديبي من الجهة المختصة بذلك طبقاً لما تحدده القوانين واللوائح، وعليه تعتبر علاقة الموظف بالسلطة العامة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح بحيث يعتبر مركز الموظف مركزاً قانونياً عاماً يجوز للإدارة تعديله أو تقييده في أي وقت تشاء وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة⁽²⁾.

(1) حسن، صلاح على، ضمانات السلطة التأديبية لصاحب العمل، دار الجامعة الجديدة، 2012م، ص12، وكذلك عفيفي، مصطفى، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، دكتوراة، جامعة القاهرة، 1967، ص19 وما بعدها، وكذلك ياقوت، محمد، شرح الاجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004، ص53

(2) ياقوت، محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص، مرجع سابق، ص54، ومن الجدير ذكره أن هناك نظريات تدخل في النظرية التنظيمية ومنها نظرية المؤسسة ونظرية السلطة الرئاسية ونظرية الدولة، وهذه النظريات اختلفت في تحديد أساس سلطة التأديب، الا أن الهدف الذي تسعى اليه واحد وهو تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على استمرارية المرافق العامة بانتظام واطراد.

وقد أخذ كلٌّ من المشرع الفلسطيني والمصري بالنظرية التنظيمية، وهذا ما أكدت عليه نص المادة (66) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني بحيث تنص على أنه " الوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح⁽¹⁾.

وينص المشرع المصري في المادة (76) من نظام العاملين المدنيين بالدولة على أنه: " الوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها"⁽²⁾.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على تبني المشرع المصري للنظرية التنظيمية فقضت بأنه: "إن علاقة الموظف بالسلطة العامة ليست علاقة تعاقدية بل هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز للحكومة تغييره وتعديله في أي وقت بتنظيم عام جديد وفقاً لما يقتضيه الصالح العام، وتسري القوانين المعدلة لهذه المراكز بأثر فوري على شاغليها ولو كانوا يشغلونها قبل صدور هذه القوانين ودون أن يكون لهؤلاء الاحتجاج بأنهم اكتسبوا حقاً ذاتياً في ظل قانون أو نظام سابق"⁽³⁾.

(1) راجع نص المادة (66) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م.

(2) راجع نص المادة (76) من نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لسنة 1978م.

(3) حكم للمحكمة الإدارية العليا صادر في 1958/6/21، منقول عن، عفيفي، مصطفى، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص31.

الفصل الأول

الجرائم الإدارية مفهومها، أركانها، أنواعها

ويشتمل على مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم وأركان الجرائم الإدارية

المبحث الثاني: أنواع الجرائم الإدارية

الفصل الأول

الجرائم الإدارية مفهومها وأركانها وأنواعها

تعد الجريمة الادارية⁽¹⁾ الأساس الذي يقوم عليه نظام التأديب في الوظيفة العمومية، فبارتكابها يتعرض الموظف للعقاب؛ نتيجة لإخلاله بمقتضيات واجباته الوظيفية، فالجريمة الإدارية تعتبر نواة كل دراسة تتعلق بالعقوبات التأديبية، ومن هنا كان لا بد من تبيان مفهومها وأركانها وأنواعها وتمييزها عن غيرها من الجرائم الأخرى، ونظرا لأن العلاقة الوظيفية ترتب التزامات مختلفة في ذمة الموظف العام تملئها عليه القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، فان إخلال الموظف بهذه الواجبات يترتب عليه قيام ما يسمى بالمساءلة التأديبية، وهذه الأخيرة التي تعتبر ضمانا فعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية، ذلك لأنها تهدف إلى ردع الموظف الذي يرتكب الأفعال المؤثمة، والتي تكون نتيجة للتقصير والإهمال في الواجبات الوظيفية.

وعليه سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، وذلك على النحو الآتي :

المبحث الأول: مفهوم وأركان الجرائم الإدارية

المبحث الثاني: أنواع الجرائم الإدارية

(1) يرى الباحث أن استخدام مصطلح الجرائم الإدارية هو المصطلح الأفضل والأنسب لكي يطلق على الأفعال المجرمة - وفقا لقانون الوظيفة العامة- التي قد يرتكبها الموظف العام، هذا و سيتعرض الباحث لاحقا للأسباب التي دفعته لاختيار هذا المصطلح دون عن باقي المصطلحات التي أطلقتها التشريعات المختلفة، وعلى وجه الخصوص المشرع الفلسطيني.

المبحث الأول

مفهوم وأركان الجرائم الإدارية

عند الحديث عن الجرائم الإدارية يتبادر إلى أذهاننا أنها جرائم ذات طابع خاص، تختلف عن تلك الجرائم- التي ترتكب من قبل أفراد المجتمع أثناء ممارستهم لحياتهم اليومية - المنصوص عليها في قانون العقوبات، سيما إذا كانت تتعلق بالحياة الوظيفية للموظف العام، وذلك لأنها غير متصورة الوقوع من شخص لا يعمل بمرفق عام، سواء عمل بشكل دائم أو بشكل مؤقت، لذا كان لابد من معرفة ماهية الجرائم الإدارية وأركانها ومدى خضوعها لمبدأ المشروعية.

لذا سيتم في هذا المبحث توضيح مفهوم الجرائم الإدارية وطبيعتها وأركانها، بالإضافة إلى مدى إمكانية وضع تقنين لها.

المطلب الأول: تعريف الجرائم الإدارية وطبيعتها.

لقد اختلفت النظم القانونية فيما بينها اختلافا كبيرا في تحديد ماهية المخالفات التي يقترفها الموظف العام أثناء ممارسته لمهام وظيفته، وذلك بالنظر للسياسة التشريعية التي تنتهجها كل دولة من الدول، حيث تعددت المصطلحات والتسميات التي تطلق على الخطأ الذي يرتكبه الموظف العام، ومن أشهر تلك المصطلحات الجريمة التأديبية والمخالفة التأديبية والجريمة الإدارية والمخالفة الإدارية والذنب الإداري والذنب التأديبي والخطأ التأديبي.

ولقد أطلق قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م المعدل 2005م، مصطلح المخالفة التأديبية على الخطأ الذي يرتكبه الموظف العام ويظهر ذلك جليا في نصوص المواد (69)، (71)، (73)، وذلك بخلاف المشرع المصري والجزائري اللذان أطلقا مصطلح الجريمة التأديبية.

والملاحظ أن معظم تشريعات الدول لم تعط تعريفاً جامعاً مانعاً للمخالفة التأديبية، بل اكتفت بتعداد بعض الواجبات والمحظورات، ورتبت على مخالفتها توقيع الجزاء التأديبي تاركة المجال للقضاء والفقهاء لإعطاء مفهوم للمخالفة التأديبية.

الفرع الأول: تعريف الجريمة الإدارية في التشريعات المقارنة.

لم تتضمن التشريعات تعريفاً حصرياً للجرائم الإدارية بخلاف ما هو قائم بالنسبة للجرائم الجنائية التي أوردها المشرع على سبيل الحصر على النحو الوارد في قانون العقوبات⁽¹⁾، فالمشرع

(1) باشا، خليل، النظام التأديبي (الموظف العام - شروط الوظيفة العامة وواجباتها - الجريمة التأديبية... الخ)، دار

الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 39

لا يضع عادة تعريفاً محدداً للمخالفة الإدارية، ولا يورد الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر، كما هو الشأن في الجريمة الجنائية، بل يكتفي بذكر الواجبات المناطة بالموظف إلى جانب الأعمال المحظورة عليه، حيث أن أي إخلال من جانب الموظف بهذه الالتزامات الوظيفية يجعله مرتكباً لمخالفة تأديبية أو خطأ تأديبي⁽¹⁾.

ولقد حدد المشرع المصري المقصود بالجرائم الإدارية⁽²⁾ في المادة رقم (78) من القانون رقم (47) لسنة 1978 بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة والتي تنص على أن "كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً"، هذا بخلاف ما تضمنته نص المادتين رقمي (67)، (77) من واجبات ومحظورات يلتزم بها الموظف العام ويكون آثماً إذا ما قعد عن أداء أي واجب من الواجبات المنوه إليها بالمادة الأولى، كما يأنم إذا ما اقترف محظوراً نصت عليه المادة الأخرى⁽³⁾.

والواقع أن ما ورد في هذا النص من عبارات لا تعد من حالات، أو حتى من أمثلة المخالفات التأديبية، وإنما هي أوصاف قانونية لأفعال يأتيها الموظف، بحيث تم تكييفها على أنها خروج عن مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة، أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة، تحقق في جانب الموظف ارتكابه لمخالفة تأديبية تستوجب مساءلته تأديبياً⁽⁴⁾.

هذا وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني على الجرائم الإدارية بالقول: "إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية، أو في تطبيقاتها، أو عرقلتها، أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه، تفرض عليه إحدى العقوبات التأديبية"⁽⁵⁾.

(1) بن علي، عبد الحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، رسالة ماجستير، نوقشت في عام 2011، ص 8

(2) اختلفت التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية في تسمية أخطاء الموظف محل العقوبة التأديبية، فالمشرع السوري والأردني أطلق عليها مصطلح "المخالفات المسلكية"، أما المشرع العراقي فأخذ بتسمية "الذنب الإداري" في حين أن المشرع السعودي أطلق عليها مصطلح "المخالفات الإدارية والمالية"، بينما هذا المشرع الفلسطيني والمصري أطلقا عليها مصطلح "المخالفات التأديبية"، يتضح ذلك من صريح المواد (69)، (71)، (73) من قانون الخدمة المدنية.

(3) باشا، خليل، النظام التأديبي، مرجع سابق، ص 40

(4) بن علي، عبد الحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، مرجع سابق، ص 8

(5) راجع نواف، كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،

2007، ص 166

أما المشرع الفرنسي، فقد حدد المقصود بالجرائم الإدارية في المادة (29) من القانون رقم (634) لسنة 1983، المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين، حيث جاء فيها "أي خطأ يصدر عن الموظف أثناء أو بمناسبة أدائه لعمله يعرضه لعقوبات تأديبية دون تحيز أو محاباة، وإذا استدعى الأمر يكون عرضة للعقوبات الواردة في قانون العقوبات"⁽¹⁾

ونلاحظ من خلال النصوص السابقة أن كلا من المشرع المصري والأردني والفرنسي لم يقوموا بتحديد الجرائم الإدارية على وجه الدقة، على خلاف ما هو معمول به في قانون العقوبات وإنما اكتفوا بوضع قاعدة عامة مفادها أن الجريمة الإدارية تقع عند مخالفة الموظف العام للقوانين والأنظمة التي تحكم الوظيفة العامة.

وما يجدر الإشارة إليه أن المشرع الفلسطيني قد حذا حذو كلا من المشرع المصري والأردني وذلك من اتجاهين .

أولاً- لم يعرف الجريمة الإدارية، حيث صار على نهج القوانين والتشريعات المقارنة، وترك للقضاء والفقهاء تحديد مفهوم الجريمة الإدارية، وذلك يظهر في نص المواد (66)، (67) والتي تنص على واجبات الموظف العام وسلوكه الوظيفي حيث اعتبر الإخلال بها ارتكاب لجريمة إدارية، وكذلك نص على محظورات يمنع على الموظف العام الوقوع فيها ويعتبر اقترافها اقتراً لجريمة إدارية، حيث جاء في نص المادة (68) ليحدد مفهوم الجرائم الإدارية بالقول " إذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية... إلخ".

ثانياً- أطلق المشرع الفلسطيني على الخطأ الذي يرتكبه الموظف العام مصطلح "المخالفة التأديبية" حيث تم التطرق إلى هذا المصطلح في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م المعدل لسنة 2005 أكثر من مرة، فمثلاً جاء في نص المادة (71) (تكون إحالة موظفي الفئة الأولى للتحقيق على المخالفات التأديبية بقرار من مجلس الوزراء بناءً على طلب من رئيس الدائرة الحكومية التابعين لها)، وكذلك جاء في نص المادة (73) من ذات القانون (لا يجوز إحالة الموظف إلى التحقيق وفقاً لأحكام هذا القانون بسبب مخالفة تأديبية مضي على اكتشافها أكثر من ستة أشهر)

ويرى الباحث أن المشرع الفلسطيني لم يكن موفقاً في استخدام مصطلح المخالفة التأديبية من

جانبيين:

(1) القانون الفرنسي رقم (634) لسنة 1983م، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

(<http://lejuriste.montadalhilal.com>)

- الجانب الأول: فيما يتعلق بمصطلح المخالفة حيث قصر المشرع جميع الأفعال المؤثمة التي قد يرتكبها الموظف العام في صندوق المخالفة، في حين أن الموظف قد يرتكب أخطاء إدارية ترتقي إلى مسمى الجريمة الإدارية مثل ارتكاب جريمتي الرشوة والاختلاس وغيرها من الجرائم الجسيمة، لذلك كان مصطلح الجريمة أعم وأشمل وهذا ما اعتمدته في هذه الرسالة.
- الجانب الثاني: فيما يتعلق بمصطلح التأديبية فلو دققنا النظر في هذا المصطلح لرأينا بمفهوم المخالفة أنه قد يُحمل المعنى على أن هناك جرائم أو مخالفات غير تأديبية وهي صنف آخر من الجرائم أو المخالفات، علاوةً على ذلك فقد استخدم المشرع مصطلح العقوبات التأديبية مع الجزاءات والعقوبات التي توقع على الموظفين العموميين، وهذا وفق فيه لأن الغاية من العقوبة التأديب، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه كيف تكون المخالفة تأديبية، لذا كان حري بالمشرع أن يطلق مصطلح الإدارية بدلا من التأديبية.

ومن خلال ما سبق يمكننا القول أن الجرائم الإدارية ليست محددة حصراً ونوعاً، ولم يعمل المشرع الفلسطيني بالقاعدة القانونية " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص " في مجال المخالفات التأديبية وإنما ترك الباب موارياً أما أية مخالفات أو جرائم قد تستحدث في المستقبل، وبذلك فقد أعطى المشرع مساحة للإدارة في تقدير إذا ما كان الفعل أو تركه من قبل الموظف العام يعتبر جريمة إدارية من عدمه وذلك يظهر جليا في نص المادة (76) من قانون الخدمة المدنية رقم "4" لسنة 1998م المعدل بقانون رقم "4" لسنة 2005م⁽¹⁾ الفقرة السادسة "يحظر على الموظف الخروج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة".

الفرع الثاني: التعريف الفقهي والقضائي للجرائم الإدارية

أولاً: التعريف الفقهي للجرائم الإدارية:

تصدى لتعريف الجريمة الإدارية العديد من فقهاء القانون الإداري، فذهب الأستاذ الدكتور "سليمان الطماوي" إلى أن الجريمة الإدارية هي: "كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل - الموظف - ويجافي واجبات منصبه".⁽²⁾

(1) صدر قانون الخدمة المدنية بتاريخ 1998/5/28، في 108 مواد، تشمل أحكام قانون الخدمة المدنية الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية ويتقاضون رواتبهم من خزينة السلطة الوطنية حسب نظام تشكيلات الوظائف، وكذلك الموظفين المعيّنين بمقتضى قوانين أو قرارات خاصة، فيما لم يرد بشأنه نصّ فيها ويغطي القانون مختلف جوانب الخدمة المدنية مثل: تصنيف الوظائف الحكومية وفئات الموظفين، وكيفية إجراء الترقيات، وتحديد الرواتب، والحوافز والعلاوات التشجيعية، الإجازات والندب والإعارة، بيان واجبات وسلوك الموظف العمومي، والعقوبات التأديبية، وغيرها من الأحكام..

(2) الطماوي، سليمان، الجريمة التأديبية (دراسة مقارنة)، بدون طبعة، دار الثقافة العربية، 1975، ص 41.

فيما حاول بعض فقهاء القانون الإداري وضع تعريف جامع وشامل للجرائم الإدارية " كل فعل أو تصرف يصدر عن العامل أثناء وظيفته أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة⁽¹⁾"

في حين عرّف الأستاذ الدكتور أنور رسلان الجريمة التأديبية بأنها : " كل خروج على مقتضى الواجبات الوظيفية أو الظهور بمظهر يخل بكرامة الوظيفة"⁽²⁾، كما ويعرّفها الأستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن بأنها : " كل تصرف يصدر عن العامل - الموظف - أثناء أداء الوظيفة أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة"⁽³⁾.

وفي رأي فقهي آخر فإن الجريمة الإدارية تتمثل في كل فعل أو امتناع يصدر عن الموظف العام عن عمد أو غير عمد أثناء أداء الوظيفة أو في حياته الخاصة، ويكون من شأنه الإخلال بواجبات الوظيفة، أو المساس بكرامتها.⁽⁴⁾

وما يلاحظ على هذا التعريف، أنه جاء شاملاً نوعاً ما لعناصر الجريمة الإدارية، حيث عد صورها من توافر القصد من عدمه، أو إتيان الفعل الماس بكرامة الوظيفة أثناء الخدمة، وحتى في حياة الموظف الخاصة، مادام أن الخطأ المرتكب من الموظف قد أخل بواجباته الوظيفية⁽⁵⁾.

من خلال ما سبق ذكره من التعريفات الفقهية، يلاحظ أنه لا يشترط لمواخذة الموظف تأديباً عما يقع منه خارج نطاق الوظيفة أن يكون ذلك منطوباً على إنحراف في طبعه وخلقه على وجه يؤثر تأثيراً مباشراً في كيان وظيفته ولكن يكفي أن يصدر من الموظف ما يمكن أن يعتبر مناقضاً ومتعارضاً مع الثقة وما تتطلبه من بعد عن موطن الريب وكل ما يمس الأمانة أو النزاهة⁽⁶⁾.

وعليه يعتبر الموظف مسئولاً من الوجهة المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا ما أخل عن قصد أو غير قصد، بإهمال الواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة، وقد بين المشرع واجبات الموظف وكذلك الأعمال المحظورة عليه⁽⁷⁾.

(1) خليفه، عبد العزيز، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009م، ص34، 35

(2) رسلان، أنور، وجيز القانون الإداري، الطبعة الثالثة، 2004، ص 605 .

(3) حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1964، ص 79 .

(4) خليفه، عبد العزيز، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص35

(5) بن علي، عبد الحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف عام ، مرجع سابق، ص11

(6) يوسف، مصطفى، المسؤولية التأديبية للموظف العام(حدودها وضماناتها)، منشأة المعارف الاسكندرية،

2010، ص31

(7) الظاهر، خالد، القانون الإداري "دراسة مقارنة"، الكتاب الأول، دار المسيرة، 1998، ص242

ومما يجدر الإشارة إليه انه إذا ما اعتبرنا أن العقوبة التأديبية هي قرار إداري، فإن الجريمة الإدارية هي سبب هذا القرار الصادر بالعقاب.

ثانياً: التعريف القضائي للجريمة الإدارية

استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية في تحديد الجريمة الإدارية على أن "الجريمة التأديبية قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها، أو لكرامة الوظيفة واعتبارها"، وفي حكم أكثر إيضاحاً لمفهوم الجريمة التأديبية ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنها "الإخلال بواجبات الوظيفة والخروج على مقتضياتها، وما يجب أن يتحلى به الموظف العام من الأمانة والثقة والسلوك القويم"⁽¹⁾، ومن أحكام محكمة القضاء في هذا الصدد ما اتجهت إليه محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في 25 نوفمبر سنة 1953 بقولها "لكي تكون جريمة تأديبية تستوجب المؤاخذة وتستأهل العقاب يجب أن يرتكب الموظف فعلاً أو أفعالاً تعتبر إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة أو مقتضياتها"⁽²⁾.

وفي تعريف الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري للجريمة الإدارية، ذهبت إلى أنها "كل فعل يرتكبه الموظف من شأنه الإخلال بواجبات وظيفته أو مخالفة القوانين واللوائح، حيث يحق للإدارة محاسبته عليها"⁽³⁾.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية" بأن الحكم التأديبي هو الذي يصدر عن الهيئات المختصة بمحاكمة الموظفين أو بعض الطوائف والجماعات على ما يرتكبه من أعمال تكون ماسة بوظائفهم أو بشرف مهنتهم"⁽⁴⁾، وفي حكم لمحكمة العدل الأردنية قضت المحكمة بأن "المخالفات التأديبية هي تهم مستقلة عن التهم الجزائية، قوامها مخالفة الشخص لواجبات وظيفته أو مهنته ومقتضياتها وكرامتها"⁽⁵⁾.

- (1) خليفه، عبد العزيز، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص35
- (2) زين الدين، بلال، التأديب الإداري دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر العربي، 2010، ص19.
- (3) خليفه، عبد العزيز، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص36.
- (4) الظاهر، خالد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص243
- (5) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في القضية 65/61 لعام 1965 مجموع المبادئ التي قررتها منذ 1963-1987 نقابة المحامين ص272، العجمي مشعل، الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير "توقشت بجامعة الشرق الأوسط، 2011.

هذا وأكدت محكمة العدل العليا في فلسطين على أنه " يجب أن يكون تسبب القرارات التأديبية في الحالات التي يوجبها القانون كافياً وواضحاً ولا يكفي في التسبب بالإحالة إلى قرار آخر أو وثيقة أخرى، وحيث أن الإدارة قد أصدرت قرارها التأديبي وذكرت فيه أن الموظف العام قد خالف واجبات وظيفته وخرج على مقتضياتها وأوضحت الإدارة في قرارها تلك الأفعال التي كونت الذنب الإداري وحيث إن هذه الأسباب إذ ما ذكرت فيها تكون خاضعة لرقابة المحكمة لتعرف مدى صحتها من الوجهة المادية، كانت تلك القرارات باطلة وحق لهذه المحكمة الحكم بإلغائها"⁽¹⁾.

ومما يجدر الإشارة إليه أنه لا يوجد إجماعاً على تعريف موحد يكون جامعاً ومانعاً وشاملاً للجريمة الإدارية، لدى السادة المشرعين والفقهاء والقضاء في كل بلد من البلدان، وذلك لوجود فلسفة ونظرة خاصة لكل بلد، لما تقدره من واجبات أو التزامات ومحظورات على موظفيها.

المطلب الثاني: أركان الجرائم الإدارية

الجريمة الإدارية شأنها شأن الجريمة الجنائية لها أركان لا تقوم إلا بها، فإذا كان من المقرر أن الجريمة الجنائية تقوم على ثلاثة أركان وهي الركن الشرعي، والركن المادي، والركن المعنوي، فإن الفقه الإداري قد اختلف في تحديد أركان الجريمة التأديبية، فذهب فريق من الفقهاء إلى أن الجريمة التأديبية تقوم على عنصرين أساسيين هما : الموظف الذي يراد تأديبه والخطأ أو الذنب الإداري⁽²⁾، ويرى فريق آخر أنها ركنان: مادي ومعنوي⁽³⁾، والبعض اعتبر أن الجريمة التأديبية تقوم على أربعة أركان هي: الركن المادي والركن المعنوي والركن الشرعي وركن الصفة⁽⁴⁾.

إلا أن الباحث يميل إلى ما ذهب إليه الدكتور أنور رسلان في أن الجريمة التأديبية تقوم على ثلاثة أركان هي : الركن الشرعي، الركن المادي والركن المعنوي⁽⁵⁾.

وسنتناول هذه الأركان الثلاثة بالشرح الموجز على النحو الآتي:

(1) حكم لمحكمة العدل العليا في الطلب رقم 57/20 الصادر بتاريخ 1985/7/21م-مجموعة القاضي-وليد

الحايك-جزء 10-ص32

(2) الطماوي سليمان، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 1995، ص42.

(3) حلمي محمد، القضاء الإداري، القاهرة، 1975، ص 713 وما بعدها، وكذلك الزغبى خالد، القانون الإداري

وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1993، 235 وما بعدها .

(4) العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام "دراسة مقارنة"، مطبعة الشرق، 1984، ص88.

(5) رسلان، أنور، وجيز القانون الإداري، مرجع سابق، ص607.

الفرع الأول : الركن الشرعي

ويراد به أصلاً وفي المجال الجنائي، النص القانوني الذي يقرر أن تصرفاً من التصرفات له صفة الجريمة، ويحدد العقوبة على ارتكاب هذا التصرف، وما لم يوجد نص يجرم فعلاً أو تصرفاً فلا جريمة ولا عقاب (لا جريمة ولا عقوبة بدون نص) ⁽¹⁾، وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية.

وبالرغم من أوجه الشبه بين الجرائم الجنائية، والجرائم الإدارية فإن الفقه والقضاء مستقران على أن القاعدة السابقة لا تطبق على الجريمة الإدارية، فليس من الضرورة أن تصدر من جهة الإدارة المختصة، أو من السلطة التشريعية، قواعد تؤثم الأفعال مسبقاً، حتى يعاقب الموظف، وإنما يعاقب الموظف إذا ما ثبت قيامه بفعل أو امتناعه عن فعل لا يتفق ومقتضيات وظيفته، سواء نص على ذلك صراحة أو لم ينص، وهذه القاعدة المسلمة، يرددها القضاء الإداري باستمرار ⁽²⁾. وعلى أي حال فإن هذه القاعدة يترتب عليها نتائج بالغة الأهمية يمكن إجمالها فيما يلي: ⁽³⁾

1. إن عدم وجود نص مانع أو مؤثم لفعل معين، لا يعني بالضرورة أن هذا الفعل مباح للموظف على نسق قانون العقوبات .

2. ما دام المشرع لم يحصر الأفعال الممنوعة على الموظفين والتي تعتبر جريمة إدارية، فإن تحديد هذه الأفعال متروك لتقدير الجهات التأديبية، سواء أكانت جهات رئاسية أم جهات قضائية.

3. إن السلطات التأديبية في تقديرها للجرائم التأديبية تلتزم ضوابط الوظيفة العامة، بما تتضمنه من حقوق وواجبات، فتقديرها للخطأ الذي يستوجب الجزاء، إنما تستند فيه إلى هذه الحقوق والواجبات دون غيرها، وبالتالي فليس لسلطة التأديب أن تنقيد بضوابط قانون العقوبات

4. إن عدم سريان مبدأ "لا جريمة بلا نص" على الجرائم التأديبية يضيء عليها نوعاً من المرونة وذلك تبعاً لتغير الظروف الاجتماعية والأيدولوجية التي تعتقها الجماعات من وقت لآخر.

5. وأهم نتيجة تترتب على عدم حصر الجرائم التأديبية هي الفصل بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، فالمشرع الجنائي يحدد عناصر الجريمة الجنائية، ويترك للقاضي الجنائي تقدير العقوبة بين حديها الأدنى والأقصى، أما في النطاق التأديبي فإن السلطة التأديبية تقوم أولاً بالبت فيما إذا كان الفعل المنسوب للموظف يعتبر جريمة تأديبية، ثم تقوم بتحديد العقوبة الملائمة للجرم التأديبي .

(1) شاهين، مغاوري، المساءلة التأديبية، دار عالم الكتب، 1974، ص134.

(2) الطماوي سليمان، الجريمة التأديبية، مرجع سابق، ص69.

(3) الطماوي سليمان، الجريمة التأديبية، مرجع سابق، ص70 وما بعدها.

ويرى الباحث أن الركن الشرعي للمخالفة التأديبية في قانون الخدمة المدنية يكمن في نصي المادتين (66)، (67) منه، لاسيما البندين الأول والسادس من المادة (67)⁽¹⁾، حيث أقر حكماً عاماً يشمل كافة المخالفات التأديبية التي لم ترد على وجه التخصيص في المادتين، وما يدعم رأينا ما ذهب إليه الدكتور منصور العتوم بقوله: إن مصادر الشرعية على النحو الآتي:⁽²⁾

1. نص قانوني، أو قاعدة تنظيمية عامة تحدد بموجبها الواجبات الأساسية للموظف العام، وتضع نصاً عاماً، يقضي بمعاقبة كل من يخالف هذه الواجبات أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر يؤثر سلباً على سمعتها وكرامتها .
2. نص قانوني أو قاعدة تنظيمية عامة تحدد مجموعة من المحظورات يمنع على الموظف إتيانها تحت طائلة المسؤولية التأديبية .
3. عرف إداري عام تطبقه الإدارة بصفة دائمة ومنتظمة شريطة أن لا يكون هذا العرف قد نشأ مخالفاً لنص قائم.

الفرع الثاني: الركن المادي

يعتبر هذا الركن المظهر الخارجي للجريمة التأديبية ويتمثل في الفعل أو الترك أي السلوك الإيجابي أو السلبي، الذي يرتكبه الموظف العام إخلالاً بواجبات وظيفته، والفعل الإيجابي هو القيام بعمل محظور والفعل السلبي هو الامتناع عن أداء الواجب، هذا بالإضافة إلى أن الركن المادي للجريمة يتمثل في تصرف محدد يثبت ارتكابه⁽³⁾. وينبغي أن يكون هذا الركن محدداً له وجود ظاهر وملموس في العالم الخارجي، لأن القانون لا يعاقب على مجرد النوايا أو التفكير، وما دام الفعل لم يتخذ مظهراً خارجياً ملموساً فلا جريمة بهذا الصدد لعدم توافر الركن المادي⁽⁴⁾.

ويتحلل الركن المادي عادةً إلى فعل يتمثل في السلوك الخاطئ، ونتيجة كأثر لذلك الفعل، تتمثل في الاعتداء على مقتضيات الوظيفة العامة أو متطلباتها، وللنتيجة مدلولان: أولهما مادي، ويقصد به التغيير الذي يحدث في المحيط الخارجي كأثر للفعل، وثانيهما قانوني، ويقصد به

(1) مادة (67) يحظر على الموظف ما يلي:-

1- مخالفة أحكام هذا القانون أو القوانين واللوائح الأخرى المعمول بها والمتعلقة بالخدمة المدنية والموظفين.

2- الخروج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة.

(2) العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 102 .

(3) الزعبي، خالد، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 235

(4) أبوعمارة، محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد

الرابع عشر، 2003، ص 56 .

الاعتداء الذي ينال متطلبات الوظيفة أو يمس كرامتها، وهذا يفترض تكيفاً قانونياً يعبر عن هذا الاعتداء من خلال الرجوع إلى القانون التأديبي لتحديد مضمون كرامة الوظيفة أو مقتضياتها⁽¹⁾.

وبمفهوم المخالفة فإن النية أو مجرد التفكير لا يمكن أن يعاقب عليه القانون، مادام لم يظهر ويتجسد في الواقع، وعليه فيشترط لتوفر الركن المادي ما يلي:

1. أن يكون هناك تصرف إيجابي أو سلبي يرتكبه الموظف، ويعتبر إخلالاً بواجباته الوظيفية من الناحية الفعلية أو الواقعية. فيجب أن يكون هناك تصرف محدد وثابت للموظف، إذ لا يكفي لتوافر هذا الركن مجرد الشك، بل لا بد من قيام الموظف بتصرف أو نشاط معين فيه إخلال بواجبه الوظيفي.

2. أن يخرج السلوك أو التصرف الذي يرتكبه الموظف إلى حيز الواقع، أما الأعمال التحضيرية التي تتمثل في إعداد وسائل تنفيذ المخالفة التأديبية، وكذلك مجرد وجود أفكار ذاتية لدى الموظف للإقدام على ارتكاب المخالفة، لا تعتبر في حد ذاتها مخالفة تأديبية ما دامت لم تخرج هذه الأعمال والأفكار إلى حيز الوجود أو الواقع وبقيت حبيسة النفس.

3. أن يكون الفعل أو التصرف الذي ارتكبه الموظف، والذي يشكل إخلالاً بالواجب الوظيفي محدداً، وبالتالي فإن الأوصاف العامة والنوعت المرسلّة، كسوء السيرة، والخروج عن مقتضيات الواجب الوظيفي، ولا يجوز اعتبارها ركناً مادياً للجريمة التأديبية⁽²⁾.

ومن ثم فإن وقوع الفعل أو الامتناع المكون للركن المادي للجريمة التأديبية متروك لتقدير جهة الإدارة، ويخضع تقديرها في هذا الأمر لرقابة القضاء، حيث يكون بوسع القاضي إلغاء قرار الجزاء إذا ما ثبت لديه عدم وقوع الفعل الإيجابي أو السلبي الذي يشكل جريمة إدارية على وجه اليقين، حيث يكون قرار الجزاء في هذه الحالة باطلاً، لافتقاده ركن السبب⁽³⁾.

هذا ويثور التساؤل عن زمن وقوع الركن المادي، بمعنى آخر هل يمكن مساءلة الموظف تأديبياً عن أفعال ارتكبها قبل التحاقه بالوظيفة، أو بعد انتهاء خدمته؟

أ. مدى جواز مساءلة الموظف قبل تعيينه؟

يجوز استثناء مساءلة الموظف تأديبياً قبل صدور قرار تعيينه، طالما أن شروط التعيين قد توافرت فيه، وأسند إليه بالفعل القيام بأعمال الوظيفة، سواء بصفة أصلية أو حتى في حالة حلوله

(1) العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 93 .

(2) بن علي، عبد الحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف عام، مرجع سابق، ص 15، 16

(3) خليفه عبد العزيز، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 47

محل زميله المختص بذلك، وهذا ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا بمصر، حيث قضت بأن " مناط مسؤولية الموظف الإخلال بالواجبات العامة وتتحقق بوقوع هذه المخالفة، ولا أثر لكون الموظف الذي وقع منه الإخلال مستوفياً لشروط شغل الوظيفة العامة... ما دام قائماً بعمله فعلاً كأصيل أو منتدب، إذ الأمانة مطلوبة منه في كل عمل يؤديه، بقطع النظر عن ظروف إسناد العمل إليه"⁽¹⁾. هذا ولم يرق المشرع الفلسطيني بتنظيم هذه المسألة، ولكن ما يعمل به هو أن الموظف بمجرد توقيعه لإقرار إستلام العمل يخضع لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وبالتالي ينطبق عليه ما ينطبق على الموظف الذي صدر له قرار تعيين.

ب. مدى جواز مساءلة الموظف الموقوف؟

هنا نقصد بالوقف عن العمل أي الوقف الإداري الذي يصدره رئيس الدائرة الحكومية بحق أي من الموظفين⁽²⁾، حيث أجاز قانون الخدمة المدنية الفلسطيني في المادة رقم (93) وقف الموظف عن العمل وذلك بهدف إجراء تحقيق إداري بشأن الجرائم الإدارية المنسوبة إليه، وفي هذا النوع من الوقف يبقى راتب الموظف سارياً ويوقف عنه بدل التنقل فقط.

ويرى الباحث أن هناك بعض الجرائم الإدارية التي قد يرتكبها الموظف، تحمل في طبيعتها من الجسامة والخطورة القدر الذي تستوجب معه منع الموظف من ممارسة مهامه الوظيفية، وذلك للحيلولة دون وقع ضرر أكبر فيما لو استمر الموظف في عمله، لذلك وفق المشرع الفلسطيني في توقيف الموظف عن العمل لحين مسألته من قبل الإدارة.

الفرع الثالث: الركن المعنوي

يتمثل الركن المعنوي في الإرادة الآثمة للموظف الذي يرتكب الفعل أو الامتناع الذي يشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة ومقتضياتها، ولا يكفي للمساءلة التأديبية أن يرتكب الموظف ما يعتبر منه مخالفة لواجب وظيفي، وإنما يجب أن يتوافر عنصر نفسي واع يتجه إلى ارتكاب الفعل أو

(1) بن علي عبد الحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف عام، مرجع سابق، ص16

(2) الوقف حسب قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ينقسم إلى ثلاث أنواع وهي على النحو الآتي:-

1- الوقف عن العمل من قبل رئيس الدائرة الحكومية وهنا يوقف عن الموظف فقط " بدل التنقل" ويبقى راتب الموظف سارياً .

2- الوقف عن العمل كعقوبة نص عليها المشرع ضمن العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف وهي "الوقف عن العمل بما لا يزيد عن 6 أشهر مع صرف نصف الراتب"

3- الوقف لدى الشرطة أو بما يسمى " الاحتجاز" لدى الشرطة أو أي جهاز أمني وفي هذه الحالة يحجز على راتب الموظف لحين صدور حكم ببراءته أو اتهامه بتهمة لا تمس الشرف أو الأمانة أو إنهاء فترة الاحتجاز أ

الامتناع، وهذا العنصر هو الإرادة الآثمة أو الركن المعنوي، لذلك لا يسأل الموظف العمومي إذا صدر الفعل عن غير اختياره، وبالتالي تنتفي مسؤوليته في حالة الإكراه المادي أو المعنوي، وفي حالة القوة القاهرة، والحادث الفجائي وفقد الإدراك أو التمييز.⁽¹⁾

ويرى الباحث أن المسؤولية التأديبية للموظف العام تتعقد متى قام الموظف بارتكاب الجرم الإداري عن إرادة غير مشوبة بأي عيب، فلا عبرة بالبواعث والنوايا سواء كانت سليمة أم سيئة في قيام المسؤولية التأديبية، متى كان هذا الفعل الذي قام به الموظف العام كان داخلاً في دائرة المحذورات أو الواجبات التي نص عليه المشرع، وإن كانت النوايا السيئة سبباً لتشديد العقوبة التأديبية.

ولقد أجمل الأستاذ : مغاوري شاهين حالات إعفاء الموظف من المسؤولية عن فعله الخاطيء فيما يلي :⁽²⁾

1. السبب الأجنبي
2. الدفاع الشرعي
3. تنفيذ أمر صادر من الرئيس الواجب إطاعته
4. الخطأ المرفقي.

إن فالجريمة التأديبية شأنها في ذلك شأن الجريمة الجنائية - تقوم على فكرة الإثم أو الخطيئة، فلا يكفي لاعتبار فعل ما جريمة تأديبية، أن يقع هذا الفعل مادياً، وأن يكون منطويًا على ما يعد إخلالاً بواجبات الوظيفة، أو خروج عن مقتضياتها، وإنما يلتزم فضلاً عن ذلك، أن يكون هذا الفعل - سلباً كان أم إيجاباً - صادراً عن إرادة آثمة وترتبياً عليه، فإنه لا يتصور قيام المخالفة التأديبية إذا تخلف الركن المعنوي لها. فانعدام الإرادة وقت ارتكاب الفعل المكون للركن المادي بسبب القوة القاهرة، أو المرض، أو الإكراه، تنتفي مسؤولية الموظف التأديبية، بخلاف ما إذا أثرت الظروف المحيطة بالموظف بإرادته دون أن تعدمها، فإن هذا الأمر لا ينفى مسؤولية الموظف التأديبية، وإنما من شأنها أن تخفف العقوبة التي توقع عليه فحسب⁽³⁾

ولقد أورد المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية حالة خاصة من حالات الإعفاء من المسؤولية وهي حالة إذا ارتكب الموظف المخالفة تنفيذاً لأمر خطي بذلك من رئيسه في العمل

(1) أبو عمارة محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين، مرجع سابق، ص 57.

(2) شاهين مغاوري، المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 200 وما بعدها .

(3) بن علي، عبد الحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف عام، مرجع سابق، ص 18

بالرغم من تنبيهه للمخالفة خطياً، وفي ذلك تنص المادة (74) من قانون الخدمة المدنية: "لا يعفى الموظف من العقوبة التأديبية استناداً إلي أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر خطي بذلك صادر إليه من رئيسه المذكور بالرغم من تنبيهه للمخالفة خطياً". (1)

ولعله من الأهمية بمكان التنويه لأمرين مهمين في هذا الموضوع وهما:

الأمر الأول: أن المخالفة التي يترتب عليها جرماً جزائياً، لا تكون محلاً لإعمال مبدأ الإغفاء من المسؤولية، فطاعة المرؤوس لرئيسه يجب ألا تصل بأي حال من الأحوال إلى حد ارتكاب الجرائم، وأنه ليس على المرؤوس أن ينصاع للأمر الصادر إليه من الرئيس الإداري بارتكاب فعل يعلم أنه معاقب عليه قانونياً، فإن انصاع لأمره حقت مساءلته جزائياً، وهذا ما أكدت عليه المادة (63) من قانون العقوبات المصري (2).

الأمر الثاني: أن المخالفة التأديبية إذا ما ترتب عليها مسؤولية مدنية، فإن الموظف يعفى من هذه المسؤولية إذا كان خطأه مرفقياً أو مصلحياً فقط، ولا يعفى منها إذا كان خطأه شخصياً.

ولتوضيح الفرق بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي أو المصلحي نورد ما سطرته المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث قالت: "من المقرر أن العامل لا يسأل إلا عن خطئه الشخصي (مادة (78) من قانون العاملين المدنيين رقم (47) لسنة 1978) - بمعنى - أنه غير مسئول عن الخطأ المرفقي، وإذا شارك الخطأ المرفقي الخطأ الشخصي، فإنه يتعين إلزام كل من ساهم في هذا الخطأ بمقدار مشاركته.

ومن حيث أن المقصود بالخطأ الشخصي، هو أن يكون العمل الضار متسماً بطابع شخصي يكشف عن الإنسان بضعفه ونزواته وعدم تبصره أو كان جسيماً يصل إلى حد ارتكابه جريمة جنائية معاقب عليها، أما إذا كان العمل الضار غير متسم بطابع شخصي وينم عن موظف معرض للخطأ والصواب، فإن الخطأ في هذه الحالة يكون مصلحياً، بمعنى أن الخطأ الشخصي هو الذي ينسب إلى الموظف، أما الخطأ المصلحي أو المرفقي فهو الذي ينسب فيه الإهمال أو التقصير إلى المرفق العام ذاته، ففي حالة الخطأ المرفقي تقع المسؤولية على عاتق الإدارة وحدها، ولا يسأل الموظف عن أخطائه المصلحية والإدارة هي التي تدفع التعويض، وفي الحالة الأخرى تقع

(1) الجدير بالذكر أن هذا النص مقتبس من نص المادة (78) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لسنة 1978.

(2) صالح، محمود، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار منشأة المعارف، 2004، ص 837

المسؤولية على عاتق الموظف شخصياً فيسأل عن خطئه الشخصي وينفذ الحكم من ماله الخاص".⁽¹⁾

ومما يجدر الإشارة إليه أن نص المادة (74) من قانون الخدمة المدنية جاء قاصراً ومجتزئاً إلى حد الإخلال بالمعنى على خلاف ما جاءت به المادة (78) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري، لذا يجب على المشرع الفلسطيني أن يسير على خطى المشرع المصري من خلال تعديل نص المادة (74) لتصبح على نحو يقوم بتحديد الأخطاء التي يعفى منها الموظف في الحالة المعروضة في النص، وكذلك تحديد جهة المسؤولية في حالة انتفاء المسؤولية عن الموظف، أسوةً بالمشرع المصري، بمعنى تحديد قواعد المسؤولية المدنية والجزائية على حدٍ سواء في الحالة المعروضة بشكل لا لبس فيه.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم (2583 لسنة 37 ق جلسة 1994/3/5)، أشار إليه البهي سمير في مؤلفه شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، 1998، دار الكتب القانونية، ص 597 وما بعدها .

المبحث الثاني

أنواع الجريمة التأديبية

تحدثنا فيما سبق بأن المشرع الفلسطيني لم يرقم بالنص صراحة على الجرائم الإدارية في قانون الوظيفة العامة، بل لم يتحدث عن أنواعها بشكل عام، وإنما تحدث عن واجبات ومحظورات وظيفية فقط، وذلك بخلاف الجرائم الجنائية التي نص عليها في قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936م بشكل محدد وواضح، وكان هذا انعكاس طبيعي في ظل الخلاف الفقهي حول مدى إمكانية تقنين الجرائم الإدارية، حيث سمح ذلك للسلطات التأديبية الأخذ بزمam السلطة التقديرية في اعتبار ما يعد من الأفعال المرتكبة من الموظف من قبيل الجرائم الإدارية أم لا، لذلك سنقوم في هذا المبحث بدراسة مدى إمكانية تقنين الجرائم الإدارية وما هي تقسيمات وتصنيفات الجرائم الإدارية التي حاول بعض الفقهاء وضعها للجرائم الإدارية وذلك لتمييزها وبعد ذلك سنقوم بالتمييز بين الجرائم الإدارية والجرائم الجنائية.

المطلب الأول: مدى إمكانية تقنين الجرائم الإدارية

أثار الكثير من الجدل حول مدى إمكانية تقنين الجرائم الإدارية، وذلك لكون مكونات العمل الوظيفي تختلف من مكان لآخر، بالإضافة إلى أن قانون الوظيفة العامة متولد من رحم قانون قابل للتطور حسب ظرف البيئي الذي يعايشه، ألا وهو القانون الإداري، ولكن ما لوحظ في أغلب التشريعات أنها اتجهت نحو عدم تقنين الجرائم الإدارية، إلا أن الفقهاء كان لهم رأي آخر، حيث انقسموا بين مؤيد ومعارض لفكرة التقنين ولكل منهم أسانيد وبراهينه القانونية، وعليه سنقوم في هذا المطلب بتسليط الضوء على آراء الفقهاء وكذلك الأسانيد التي احتج بها كل فريق في وجه الآخر⁽¹⁾.

الفرع الأول: موقف الفقه من تقنين الجرائم الإدارية

يقصد بالتقنين في مجال الجرائم الإدارية هو قيام المشرع بحصر الأفعال المنسوبة للموظف العام التي تعتبر مخالفات أو جرائم إدارية، وتحديد جزاء مناسب لكل منها، على شاكلة الجرائم الجنائية، ولقد ثار جدل فقهي حول فكرة التقنين وإمكانيته ومدى ضرورته، مما أسفر عن ظهور اتجاهين رئيسيين، أحدهما يؤيد التقنين والآخر يعارضه.

(1) زين الدين، بلال، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص73

أولاً: الاتجاه المعارض لفكرة التقنين

يرى أنصار هذا الاتجاه وهم غالبية الفقه⁽¹⁾ أن تقنين المخالفات التأديبية أمر بالغ الصعوبة والتعقيد لا يمكن تحقيقه. ويستدلون بالحجج الآتية:

1. أن أي محاولة لتقنين الواجبات أو المحظورات الوظيفية أو المهنية، ستكون محاولة سطحية تعجز عن الإحاطة بها بصورة تامة، مما يعني استحالة وضع تعداد حصري لهذه المخالفات نظراً لطبيعتها الخاصة.

2. واجبات الموظف مستمدة من مركزه الوظيفي وهي بالغة التنوع والتعقيد، إذ تختلف باختلاف العمل المطلوب وطبيعته وظروفه، وفئة الموظف ومكانته في السلم الإداري، فما يُعدّ جريمة أو مخالفة تأديبية لبعض طوائف الموظفين لا يُعدّ كذلك بالنسبة لغيرهم. مثال ذلك صياغة التعليمات الموجهة من الرئيس أو مرؤوسيه بأسلوب فض، كأن ينطوي على عبارات قاسية أو جارحة، يُعدّ خطأ أو مخالفة، وهذا الخطأ لا يمكن صدوره إلا من الرئيس الإداري بسبب مركزه الوظيفي، لأن المرؤوسين لا يصدرن التعليمات بل ينفذونها، كذلك فإن بعض أنماط السلوك التي يمكن اعتبارها مخالفات وظيفية، لصدورها من بعض الفئات كطائفة القضاة مثلاً، وما يجب أن يتحلوا به من حيدة ونزاهة وبعد عن الشبهات، قد توجب عليهم أن يكونوا أكثر حذراً وأشدّ حيطة من غيرهم فيما يصدر عنهم من تصرفات. وهكذا تتعدد المخالفات باختلاف الفئات والمراكز الوظيفية، مما يعني صعوبة حصرها⁽²⁾.

3. إن الجرائم الإدارية متنوعة ومنتشرة، حيث لا يمكن حصرها في جرائم محددة، ذلك لأنها تعكس الطبيعة المتغيرة للعمل الإداري، فواجبات الموظف متنوعة ومتعددة جداً حسب الوظائف التي تتبعها وحسب الرتبة الإدارية، كما أن المفهوم الرئيسي للجرائم الإدارية مفهوم واسع وفضفاض، وإنه من الصعوبة بمكان أن يقوم المشرع بتوقع مسبق لجميع الجرائم التي يمكن للموظف أن يرتكبها.⁽³⁾

(1) ومنهم: الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، ص91، وعثمان، محمد مختار، الجريمة التأديبية، ص 221، والملط، محمد جودت، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه من جامعة القاهرة 1967م، ص97

والشيخلي، عبد القادر، السياسة السليمة في تأديب العاملين بالدولة، دار الفكر، عمان، 1983، ص 17

(2) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص91

(3) الشيخلي، عبد القادر، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي، مرجع سابق، طبعة أولى، دار

الفرقان، عمان، 1983، ص167

4. إن عملية تقنين الواجبات والمحظورات ستؤدي حتماً إلى تعطيل سلطة التأديب التقديرية للإدارة، ووضع قيود على حريتها وقدرتها على التصرف، مما لا يكفل حسن أداء العمل الوظيفي، ورعاية المصلحة العامة، كما سترتب عليها إضعاف فاعلية العقاب التأديبي والتقليل من دوره وأهميته.

لهذه الأسباب رفض هذا الجانب من الفقه أي تحديد أو تقنين للجرائم الإدارية، داعياً إلى العزوف عن تقنين الأفعال التي يُعدّ الإخلال بها جريمة إدارية، مفضلاً ترك هذه المهمة للإدارة، ومؤكداً أنّ من شأن هذا التقنين أن يؤدي إلى نتيجة واحدة ألا وهي التعارض وحاجة المرافق ومبادئها وقواعدها للتغيير لمواجهة مع ما يطرأ من مستجدات وأحداث يومية⁽¹⁾.

كما يرى الدكتور الطماوي أنّ أبرز ما يميز الجرائم الإدارية عن الجرائم الجنائية، أنها غير محددة على سبيل الحصر، وبعد أن يتساءل: هل يعدّ عدم تقنين الجرائم التأديبية وضعاً مرحلياً يتحول بعده القانون التأديبي إلى ذات الخطة التي يجري عليها قانون العقوبات، من حيث تقنين الجرائم التأديبية والربط بينها وبين العقوبات المقررة لها؟ ويجيب عن ذلك بالنفي، مبيناً الصعوبات والأسباب التي تعيق تقنينها على النحو المعروف في قانون العقوبات⁽²⁾.

وهذا ما أخذ به قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 م فالجريمة التأديبية غير محصورة وهذا ما يظهر من نص المادة (67) فقرة (6) والتي تنص (يحظر على الموظف ما يلي 6- الخروج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة) فتعبير الإخلال بكرامة الوظيفة هو تعبير فضفاض وغير منضبط، ويشمل الإخلال بكرامة الوظيفة أثناء الخدمة وخارجه، ويخضع في تفسيره لعادات الناس وأعرافهم، الأمر المتغير بتطور الحياة في الجماعة⁽³⁾.

(1) زين الدين، بلال، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص74، منقول عن النهري ابراهيم، قواعد واجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، ص21

(2) الطماوي، سليمان، الجريمة التأديبية، ص91

(3) ابو عمارة، محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين، مجلة الجامعة الإسلامية (سلسلة الدراسات الإنسانية) المجلد الثالث عشر، العدد الأول، ص343، يناير 2005، ص351

ثانياً: الاتجاه المؤيد لفكرة التقنين

ذهب جانب من الفقه إلى ضرورة تقنين الجرائم الإدارية، وقد احتج أنصار هذا الرأي بالأسانيد الآتية⁽¹⁾:

1. أنّ تقنين الجرائم الإدارية والواجبات والمحظورات الوظيفية، يؤدي إلى فهم الموظفين بما هو مطلوب منهم القيام به، والمحظورات المنهي عنها، وإدراكهم للمهام الوظيفية المناطة بهم، وبالتالي تبصيرهم بأعمالهم وما يجب عليهم فعله أو اجتنابه، وبالعكس ذلك سينترك الموظف أداء هذه الواجبات، على كثرتها وتنوعها، لمجرد تصورات غير منضبطة من قبل رؤسائهم وبالصورة التي تتراءى لرؤسائهم، بمعنى أصح سيشعر الموظف بنوع من الإجحاف تجاه الإدارة لتقديرها الخطأ من عدمه دون أي قيد.⁽²⁾

2. أنّ طائفة الموظفين والعاملين في القطاعات والمؤسسات الحكومية المختلفة، على كبر حجمها في كثير من المجتمعات، بأمس الحاجة إلى الأمانة في حياتهم الوظيفية والمهنية، والاطمئنان على حاضرهم ومستقبلهم، لأن لا يفاجئوا بأفعال تُعدّ مخالفات أو جرائم يؤاخذون بها ويحاسبون عليها دون تحذيرهم بها ويحاسبون مسبقاً من اقترافها، وسيكون اتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم في هذه الحالة مجاف لمقتضيات المنطق والعدالة، لهذا لن يتحقق الأمان والاستقرار الوظيفي، ولن تأخذ العدالة مجراها إلا بتقنين هذه الأفعال.

3. ومن جانب آخر تبدو فائدة التقنين بتبصير المواطنين وعلمهم، وخصوصاً جمهور المتعاملين مع الإدارة، بنوع الخدمة التي يلتزم الموظف بتقديمها وبمستواها، ويحدد سلطات الموظف، ما يضمن قدرتهم على المطالبة بحقوقهم، مما يضمن قدراتهم على المطالبة بحقوقهم، وبالتالي ضرورة وجود رقابة فعالة، من خلال محاسبة الموظف في حال تجاوزه لحدود هذه الصلاحيات.⁽³⁾

(1) ومنهم، عفيفي، مصطفى، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 65-66. ومراد، عبد الفتاح، المسؤولية التأديبية لرجال القضاء والنيابة العامة، دكتوراة، جامعة الاسكندرية 1993، ص 165، والبندياري عبد الوهاب، الجرائم الجنائية، ص 43، والعنوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة دار الشرق ومكتبتها، عمان، 1984، ص 106.

(2) زين الدين بلال، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص 78

(3) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 98.

4. أن القول بإستحالة قيام المشرع بتقنين شامل لهذه الواجبات والمحظورات، هو ادعاء في غير محلّه لأن للقانون التأديبي طبيعته الخاصة، وهي التي يجب مراعاتها بإتباع الأسلوب الذي يتناسب معها، ورغم ذلك فإنّ الجرم التأديبي سيجد طريقه إلى التحديد يوماً ما، كما هو الحال بالنسبة للجرم الجنائي، أم الوضع القائم حالياً فهو وضع مرحلي وغير نهائي.
5. كما يستند أصحاب هذا الرأي إلى أن كلاً من الشارعين الإيطالي والألماني، قد خطا خطوات واسعة في مجال حصر الأخطاء التي تستوجب التأديب، وتخصيص عقوبة لكل نوع منها بحسب جسامتها، وتتأبأ بعضهم بأنه سيكون للتأديب نظام فاعل تحدد فيه الجرائم بصورة موضوعية، وبدرجة أقرب ما تكون إلى الحصر⁽¹⁾

موقف الباحث من فكرة التقنين :

يتبين للباحث بعد استقراء الآراء السابقة والنظر بتمعن إلى الأهداف التي ترمي كل من الآراء إليها، حيث أنه من الصعوبة بمكان أن يقوم المشرع بوضع الجرائم الإدارية تحت عناوين واضحة ومحددة، وذلك لأن طبيعة القانون الإداري قانون متطور ومتجدد، والذي يتفرع عنه قانون الوظيفة العامة، فكيف يستقيم القول بتقنين الجرائم الإدارية في ظل وجود فئات ودرجات وظيفية متعددة ومتنوعة على جدول سلم تشكيل الوظائف، حيث يختلف الوصف الوظيفي لكل منها على حدة باختلاف الفئة الوظيفية، وهنا لو أخذنا على سبيل المثال الجرائم التي يرتكبها موظفي وزارة الصحة، فهي جرائم لا يمكن حصرها بالمطلق لأن لكل طبيب وممرض وصف وظيفي يختلف عن الآخر، والحقيقة أن هناك لوائح وأنظمة وبروتوكولات يعمل بها في كل وزارة على حدة تعيق تقنين الجرائم الإدارية على صعيد جانب عملي وهذه البروتوكولات والأنظمة تختلف من وزارة لأخرى، وأنا أرى أن الرقابة القضائية على تأديب الموظف العام لهي ضمانة أساسية في منع الإدارة من التعسف والتوسع في مجال الجرائم الإدارية والعقوبات التي تقرر لها، فإذا ما رأى الموظف نفسه مظلوماً من قرار إداري أتخذ بحقه، يستطيع النظم إلى رئيس الدائرة الحكومية ومن ثم اللجوء إلى القضاء.⁽²⁾

(1) بركات، عمر فؤاد، مبادئ القانون الإداري، شركة سعيد رأفت للطباعة، 1991، ص 329، 330..

(2) ومن ناحية الجانب التطبيقي ومن موقعي في العمل -بوحدة الشؤون القانونية بديوان الموظفين العام- أرى أن المخالفات والجرائم الادارية متجددة ومتطورة بشكل ملحوظ، وبالتالي يصعب حصرها في مجال الوظيفة العامة فعلى سبيل المثال ظهرت لنا في الاونة الاخيرة جرائم ادارية مستحدثة تمس الجانب الأخلاقي بالدرجة الأولى تتمثل في قيام موظف عام بإرسال نكت تخدش الحياء عبر البريد الإلكتروني لإحدى زميلاته، وأخر قام بسرقة صور خطوبة تخص إحدى زميلاته من الفلاش الخاص بها عندما أعطته أياه لأستخدامه في نقل ملف لديها على جهازه، وأخر قام بترك عمال النظافة بمتابعة ومراقبة المرضى الذين يتواجدون في غرفة العناية المركزة بدلا عنه وجرائم أخرى لا يتسع المقام لذكرها، ولكن في المحصلة الجرائم الادارية لا تقف عند=

المطلب الثاني: بعض تقسيمات الجرائم الإدارية

خلت الكثير من الكتب التي تتحدث عن الموظف العام والجرائم الإدارية، من وجود تقسيم وتصنيف محدد للجرائم الإدارية، أي بمعنى وضع الجرائم تحت عناوين واضحة ودقيقة، ذلك لأن المبدأ العام التي تأخذ به أغلب التشريعات المعاصرة عدم تقنين الجرائم، حيث تكفي بذكر الواجبات والمحظورات التي يجب على الموظف أن يمثل لهما، حتى إن التقسيمات التي قام الفقهاء بذكرها ليست محل إجماع بينهم، وذلك لأن منهم من قام بتقسيم الجرائم وفقاً لطبيعة الخطأ الذي يرتكبه الموظف، ومنهم من نظر إلى جسامة الجريمة الإدارية، وآخرون ذهبوا إلى تقسيم الجرائم الإدارية وفقاً للطابع الذي تتصف به هذه الجرائم.

الرأي الأول: قسم أصحاب هذا الرأي الجرائم الإدارية على النحو الآتي:

1. جرائم تتعلق بمواعيد العمل مثل (الغياب بدون عذر، عدم التوقيع في دفتر الحضور والانصراف، ترك العمل أو الانصراف قبل انتهاء مواعيد العمل الرسمي بدون عذر، البقاء في مكان العمل أو العودة إليه بعد انتهاء العمل بدون مبرر مقنع)
2. جرائم تتعلق بأداء العمل مثل (ممارسة الموظف للعمل الخاص دون الحصول على إذن بذلك من الجهة المختصة، المضاربة في البورصات، لعب القمار في الأندية والمحال العامة، الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية مما يعرض النفس والمال للخطر.... الخ)
3. جرائم تتعلق بنظام العمل مثل (وجود الموظف في غير مكان عمله أثناء ساعات الدوام الرسمي دون مبرر، التحريض على مخالفة الأوامر والتعليمات الخاصة بالعمل، عدم تنفيذ الموظف ما يصدر إليه من تعليمات وأوامر بدقة وأمانة.... الخ)
4. جرائم تتعلق بالسلوك مثال على ذلك (سوء معاملة الجمهور، الاعتداء بالقول أو بالإشارة على الزملاء، التمارض، عدم توريد النقود المحصلة في المواعيد المقررة دون مبرر وكذلك عدم

=حد معين يمكن حصرها من خلاله، أما فيما يتعلق بسلطة الإدارة التقديرية في تحديد الجريمة الإدارية من عدمه، فأنا أرى أن سيف الرقابة القضائية مُشرعٌ تجاه تعسف الإدارة، فيقومها إذا ما تعسفت في استخدام صلاحياتها تجاه الموظف هذا من جانب، أما من جانب آخر إذا ما تم تقنين الجرائم الإدارية، سيجد الكثير من الموظفين العموميين أنفسهم خارج منظومة التأديب، لأنه عندئذٍ ستكون الجرائم مقننة ومحددة ولا تنطبق عليهم، لأنهم ارتكبوا أخطاء إدارية مستحدثة على نص القانون، لم يكن المشرع قد أصبغ الوصف القانوني عليها.

صرف النقود لمستحقيها في المواعيد المحددة، مخالفة التعليمات الصحية أو تعليمات الأمن الخاص والعام التي يصدر بها قرار من الوزير المختص....الخ⁽¹⁾

ويرى الباحث أنه لو تأملنا التقسيم السابق بنظرة متفحصة لرأينا أن هناك بعض الجرائم الإدارية التي تتعلق بالسلوك تشترك مع جرائم أخرى تتعلق بأداء العمل وبنظام العمل والعكس صحيح .
الرأي الثاني: قاموا بتقسيم الجرائم الإدارية من حيث النظر إلى طبيعة الخطأ الذي يرتكبه الموظف إلى صنفين:

1- جرائم إدارية: تتعلق بمخالفة التشريعات واللوائح والأنظمة والتعليمات التي تنظم العلاقة بين الموظف والإدارة، أو الخروج على مقتضى الواجب الوظيفي، أو السلوك الخطأ الذي من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة.

2- جرائم مالية: وهي تتمثل في كل إخلال بالقواعد والأحكام المالية المقررة، أو كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو الأشخاص العامة الأخرى، أو من شأنه أن يؤدي إلى ذلك.⁽²⁾

نلاحظ من التقسيم السابق أنه يتصف بالقصور ويكتنفه الغموض، وذلك لأن جميع الجرائم التي يرتكبها الموظف ومن في حكمه أثناء أدائه لعمله داخل المرفق العام، تأخذ الطابع الإداري، وإن كانت هناك بعض الجرائم قد تأخذ بعدا جنائيا في نفس الوقت، مثل الرشوة والاختلاس والاعتداء على الزملاء بالضرب وخلافه، فلا يجوز تحت أي مبرر أن نسلخ الجرائم المالية من تحت مظلة الجرائم الإدارية بحجة أنها جرائم تتصل بالمال فقط.

الرأي الثالث: ما أعتمده الدكتور عبد القادر الشبخلي، حيث قام بتصنيف الجرائم الإدارية إلى ثلاثة أقسام وهي على النحو الآتي:⁽³⁾

1. الجرائم ذات الطابع المهني

حيث ذكر بأن الأداء الوظيفي هو الأساس الذي ينبثق عنه الواجبات والمحظورات الوظيفية، وأداء الخدمة يتفرع إلى ثلاث واجبات تقابلها ثلاث محظورات :

أولاً/ مضمون العمل: وهو واجب أن يؤدي الموظف عمله بدقة وأمانة وعلى أكمل وجه، ويقابله حظر إنشاء الأسرار المهنية.

(1) زين الدين بلال، مرجع سابق، ص 87-91

(2) ياقوت، محمد، التحقيق في المخالفات التأديبية "دراسة مقارنة"، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2002، ص 67

(3) الشبخلي، عبد القادر، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي مرجع سابق، ص 169-172

ثانياً/ سير العمل: واجب الخضوع للسلطة الرئاسية، ويقابله تحريم الأحزاب.

ثالثاً/ التفرغ للعمل: هو تخصيص الموظف جل وقت العمل لأداء الأعباء الوظيفية المطلوبة منه، ويقابله حظر الجمع بين الوظائف، وممارسة التجارة أو العمل الخاص دون الحصول على إذن بذلك حسب الأصول .

2. الجرائم ذات الطابع السياسي.

فمخالفات الموظف السياسية هي التي تتطوي على مناكفة الحكم السياسي السائد أو ارتكاب فعل يشكل جريمة سياسية تهدف إلى المساس بالحكومة أو بحزب أو تيار سياسي معين، ومثال على ذلك .

أ. الانتماء إلى أي حزب سياسي أو التنظير له، أو الاشتراك في أية مظاهرات أو إضرابات إدارية اجتماعية حزبية أو دعايات انتخابية أو عقد اجتماعات لانتقاد أعمال الحكومة .

ب. الاشتراك بشكل مباشر أو غير مباشر في تحرير أو إدارة مطبوعة دورية لا تصدر عن إحدى مؤسسات الحكومة.

ج. القيام بتوزيع أية مطبوعات سياسية، أو التوقيع على عرائض أو رسائل قد تمس بسمعة الحكومة وهيبتها.

3. الجرائم ذات الطابع الأخلاقي :

إن شرف الموظف والوظيفة العامة وجهان لعملة واحدة، ويحظر قانون الوظيفة العامة في التشريعات المعاصرة، ارتكاب الموظف أي فعل يمس بشرف الوظيفة العامة، إذ يجب على الموظف المحافظة على في جميع الأوقات على شرف الوظيفة وحسن سمعتها، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال إتباع الموظف السلوك المهذب والنظيف، وكل ما يتعارض مع ذلك يسمى بجرائم سلوكية ومثال على ذلك.

أ. عدم التصرف بأدب وخلق في تواصل الموظف مع رؤسائه أو مرؤوسيه أو زملائه في العمل، أو تعامله مع الجمهور .

ب. أن يستغل الموظف صلاحياته ووظيفته لتحقيق منفعة ذاتية أو ربح شخصي.

ج. أن يقبل الموظف أية هدايا، أو مكافأة، أو منحة بمناسبة قيامه بواجباته الوظيفية⁽¹⁾.

(1) الشبخلي، عبد القادر، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي مرجع سابق، ص 169، ص 172

ويرى الباحث أنه مما يؤخذ على التقسيم السابق للشكلي، أنه لم يستطع أن يحصر جميع الجرائم الإدارية بشكل محدد ودقيق، ذلك لأنه قام بذكرها على سبيل المثال لا الحصر، علاوة على ذلك يوجد تداخل واضح بين جميع الجرائم الإدارية التي تم ورودها في تقسيماته، حيث لو أمعنا النظر في الجرائم ذات الطابع المهني نجد أنها جرائم ذات طابع سلوكي في نفس الوقت، وهنا أقصد الجرائم الإدارية العمدية الناشئة عن إرادة وعقيدة آثمة، لذلك أرى أن التقسيمات التي قام بها بعض الفقهاء هي اجتهادات محل احترام وتقدير، ولكنها قاصرة وعاجزة عن الإلمام بجميع الجرائم الإدارية التي هي متطورة ومتجددة.

المطلب الثالث: إختلاف الجريمة الإدارية عن الجريمة الجنائية

رغم وجود مظاهر للترابط والتشابه بين الجريمة الإدارية والجنائية، إذ كلتاها تقوم على ارتكاب أعمال محظورة يجب تجنبها إعلاءً للمصلحة العامة، وأن من يرتكب أيًا من تلك الأعمال المحظورة، يعرض نفسه للجزاء أو العقوبة المناسبة، وفقا للقانون المطبق، ولذلك فالموظف قد يرتكب جريمة إدارية وتشكل في نفس الوقت جريمة جنائية، حيث يولد الفعل الواحد جريمتين في وقت واحد، وفي هذه الحالة يعرض الموظف نفسه للمسائلة الإدارية والجنائية في نفس الوقت⁽¹⁾، وقد تصل العقوبة الإدارية إلى حد الفصل من الخدمة بالإضافة إلى العقوبة الجنائية التي يستحقها الموظف⁽²⁾، وهنا نود الإشارة بأن لا تستغرق إحدى الجريمتين الأخرى وإنما كانتا ناشئتين عن فعل واحد، حيث تخضع كل منهما لقواعد النظام الذي ارتكبت فيه⁽³⁾، وبناء على ما تقدم فإنه من المنطقي، أن يوجد تمايز واختلاف بين كل من الجريمة الإدارية والجريمة الجنائية من عدة نواحي لعل أهمها يتمثل فيما يلي:

(1) ومن المستقر فقها وقضاء أن ارتكاب الموظف العام لجرائم القتل والسرقة وهتك الأعراض والاعتصاب والأفعال الفاضحة العلنية والقذف العلني والسكر البين في الطريق العام وتعاطي المخدرات أو الاتجار فيها وإدارة بيوت القمار أو الدعارة والتهريب والتزيف والتزوير والنصب والاحتيال والغش والتدليس، كل ذلك وغيره من جرائم جنائية يعاقب عليها قانون العقوبات وهي في ذات الوقت جرائم تأديبية تستوجب إحالة الموظف العام إلى المحاكمة التأديبية، منقول عن ابو عمارة محمد، بحث بعنوان "المسئولية التأديبية للموظف العام في فلسطين بموجب نظام الخدمة المدنية لسنة 1996 جارى التطبيق وقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 م محمد التطبيق، -مجلة الجامعة الإسلامية(سلسلة الدراسات الإنسانية) المجلد الثالث عشر، العدد الأول، ص343، يناير 2005

(2) الظاهر، خالد، القانون الاداري، مرجع سابق، ص245

(3) ياقوت، محمد، التحقيق في المخالفات التأديبية مرجع سابق، ص69

1. من حيث الهدف

إن الهدف من التأثيم للجريمة الإدارية، غايته الحفاظ على ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، في حين أن الهدف من التأثيم الجنائي هو حماية أمن المجتمع والحفاظ على استقراره وسلامة مواطنيه⁽¹⁾.

2. من حيث التقنين

لم تورد التشريعات المقارنة الجرائم الإدارية على سبيل الحصر والتعداد، حيث ذكر المشرع واجبات ومحظورات وظيفية يمنع على الموظف مخالفتها، هذا بخلاف الجرائم الجنائية التي أوردها المشرع على سبيل الحصر، وذلك وفقا للقاعدة القانونية "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني"، إذ أن لكل جريمة جنائية جزاء ملائم بها قدره المشرع.

3- من حيث النظام القانوني

تستقل الجريمة الجنائية عن الجريمة الإدارية من حيث بنائها القانوني، فالجريمة الإدارية ناتجة عن مخالفة الموظف لواجبات ومحظورات الوظيفة العام ومقتضياتها وكرامتها، بينما الجريمة الجنائية ناشئة عن قيام الأفراد بالخروج على نظام المجتمع حسبما تأمر به القوانين الجنائية⁽²⁾.

4- من حيث التطبيق

العقوبات في القانون الجنائي تطبق على جميع الأفراد المقيمين على إقليم الدولة الذين يقتربوا الجرائم الجنائية- مالم تتحقق فيه موانع السئولية الجنائية-، حيث تصيب الفرد في حريته وحياته وملكيته، أما في يتعلق بالعقوبات التأديبية فتطبق على الموظفين الذين يرتكبون الجرائم الإدارية، التي تتعلق بالوظيفة العامة، وتمس المركز الوظيفي للموظف⁽³⁾.

5- من حيث سلطة التأديب

أناط قانون الخدمة المدنية كلا من مجلس الوزراء وديوان الموظفين العام ووالدوائر الحكومية سلطة التحقيق مع الموظفين العموميين ومن في حكمهم عند ارتكابهم لأية جريمة إدارية، على عكس مرتكبي الجرائم الجنائية فسلطة التحقيق معهم تكون من خلال النيابة العامة صاحبة الولاية العامة في تحريك الدعوى الجنائية⁽⁴⁾.

(1) باشا، خليل، النظام التأديبي، مرجع سابق، ص46

(2) الظاهر، خالد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص244

(3) الظاهر، خالد، مرجع سابق، ص45

(4) ويرى الباحث أن غياب جهاز النيابة الإدارية في فلسطين له دور سلبي على أداء الموظف العام وذلك كون أن الموظف العام يخضع لأكثر من جهة تقوم بالتحقيق معه، وهي عبارة عن لجان تحقيق مؤقتة ليست=

وفي ختام هذا المبحث كان لابد من التطرق لتقادم الجريمة التأديبية وفقاً للتشريع الفلسطيني لذلك سنقوم بعرض لمحة موجزة عن تقادم الجريمة الإدارية.

6- تقادم الجريمة الإدارية

من منطلق إيجاد نوع من الاستقرار في العمل وعدم الإساءة في استخدام السلطة وحماية الموظف العام وحتى لا يكون عرضةً لتهديد رؤسائه في العمل، فقد نص القانون على تقادم المخالفة التأديبية في حال مرور مدة من الزمن على اكتشافها دون أن يتم اتخاذ أي إجراء بحقه، ونصت المادة (73) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 على أنه: " لا يجوز إحالة الموظف إلى التحقيق وفقاً لأحكام هذا القانون بسبب مخالفة تأديبية مضى على اكتشافها أكثر من ستة أشهر"، وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة وإذا تعدد المخالفون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للآخرين ولو لم يكن قد اتخذ ضد أحدهم إجراءات قاطعة، ولا تؤخذ في الاعتبار العقوبة التأديبية التي فرضت على الموظف وتم تنفيذها بحقه إذا ثبت أن سلوكه وعمله بعد توقيع تلك العقوبة عليه مرضيين، هذا ولا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب غير الوفاة من اتخاذ إجراءات انضباطية بحقه إذا كان قد بدء في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق العامة اتخاذ الإجراءات الانضباطية على الموظف خلال خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة حتى ولو لم يكن قد بدء في التحقيق قبل انتهائه⁽¹⁾.

ويرى الباحث أن المشرع الفلسطيني قد وفق في وضع مدة زمنية محددة لمسائلة الموظف من قبل الإدارة، عن الجريمة الإدارية التي ارتكبها حال إكتشافها أو العلم بها، وبذلك قد حمى المشرع الموظف من الإذلال الذي قد تمارسه الإدارة بحقه، من خلال تهديده بمحاسبته عن الجريمة التي ارتكبها في وقت سابق وعلمت بها الإدارة ولم تحاسبه حينها، وعليه فالإدارة مقيدة بالمدة الزمنية متى اكتشفت الجريمة الإدارية، وإلا تقادمت الجريمة الإدارية بمضى المدة وهي ستة أشهر.

=مجالس التحقيق، لذا نهيب بالجهات التشريعية والقضائية أن تعملان بشكل سريع، على تكوين منظمة قضاء إداري في فلسطين، حتى يصبح من مصاف الدول التي تحترم موظفيها وتوفر لهم جانب كبير من الضمانات القانونية أثناء محاكمتهم الإدارية.

(1) راجع، دليل الموظف، منشور على صفحة الموقع الإلكتروني الرسمي لديوان الموظفين العام - غزة

(<http://www.gpc.pna.ps>)

الفصل الثاني

العقوبات الأدبية مفهومها، أنواعها، ضماناتها

ويشتمل على ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: ماهية العقوبات الأدبية.

المبحث الثاني: أنواع العقوبات الأدبية.

المبحث الثالث: ضمانات العقوبات الأدبية.

الفصل الثاني

العقوبات التأديبية مفهومها، أنواعها، ضماناتها

أنزل الله الثواب والعقاب على هذه الأرض منذ بدء الخليقة، فكانت سنة الله في خلقه، ذلك أن الإنسان بنيان الله يسويه ويقومه إذا ما ارتكب الآثام والأخطاء، لئلا تسير النفس البشرية كيفما يحلو لها دون ضابط أو كابح، ولقد أخبرنا القرآن بأن الله قد عاقب بعض الأمم السابقة على عنادها وكفرها -بعد أن بعث لهم الأنبياء والرسل- بالسخط والخسف والصيحة فكانت هذه العقوبات استنصلاً لهم من على هذه البسيطة، ولما كان الثواب وسيلة ناجعة، كان العقاب في بعض الأحيان وسيلة أنجع، حيث يهذب ويردع كل من لم يستجيب لنداء ضميره وتسول له نفسه ارتكاب المحاذير، وفي إطار الحديث عن عقوبات الوظيفة العامة، كان لابد للمشرع الذي وضع أحكام الوظيفة العامة من إرساء مبدأ الثواب والعقاب بين الموظفين العموميين، فالعقاب في حد ذاته تأنفه الفطرة السليمة للموظفين بل تلفظه، لكنه يشكل رادع قوياً ومانعاً من أن يقوم الموظف بمخالفة الواجبات والمحاذير الوظيفية، وبذلك تضمن الإدارة العليا سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

وسيتناول هذا الفصل من خلال ثلاثة مباحث، على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية العقوبات التأديبية.

المبحث الثاني: أنواع العقوبات التأديبية.

المبحث الثالث: ضمانات العقوبات التأديبية.

المبحث الأول

ماهية العقوبات التأديبية

إذا ما تأكد إخلال الموظف بواجباته الوظيفية أو خرج على مقتضياتها، فإن ذلك يقتضي توقيع العقوبة التأديبية المناسبة، جزاء له على فعله المنحرف.

وبهذا تعد العقوبة التأديبية من أهم وأخطر عناصر النظرية العامة للتأديب، بما لهما من تأثير سلبي، على المركز القانوني للموظف وعلاقته الإدارية والمالية بالدولة، ولقد كان من الممكن الحديث عن تعريف واضح ومحدد للعقوبات التأديبية في مرحلة محددة ولكن التطور الذي يلي بظلاله على القانون الإداري سيما قانون الوظيفة العامة، حال دون وجود نصوص قانونية تضع تعريف للعقوبة التأديبية⁽¹⁾، ولقد لوحظ أن أغلب القوانين والأنظمة المقارنة التي تتعلق بالوظيفة العامة، نصت على العقوبات التأديبية، على سبيل الحصر لا التعداد- هذا بخلاف الجرائم الإدارية - ولقد سلك المشرع الفلسطيني مسلك التشريعات المقارنة في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني وذلك من خلال النص على عشرة عقوبات تبدأ بالإنذار وتنتهي بالفصل من الخدمة، ونظرا لعدم تعريف العقوبات التأديبية من التشريعات المقارنة⁽²⁾، فإن هناك العديد من التعريفات الفقهية والقضائية لهذه العقوبات، وسيتناول الباحث بداية تلك التعريفات ومن ثم طبيعة تلك العقوبات التي أوردها قانون الخدمة المدنية بشي من التحليل وأخيرا كيفية محو العقوبة التأديبية.

المطلب الأول: مفهوم العقوبة التأديبية

لم تعرف تشريعات الوظيفة العمومية العقوبة التأديبية، إنما اكتفت بتعداد أنواع هذه العقوبات، ولقد تظافت جهود بعض فقهاء القانون الإداري من أجل وضع تعريف محدد وواضح للعقوبات التأديبية، فيرى الفقه المصري الذي حاول أن يضع تعريف للعقوبة التأديبية، مجتهدا في تحديد طبيعتها وبيان خصائصها، ومميزاتها فيقول-حسب القاعدة المستقرة في هذا الشأن- عن الجزاء التأديبي، بأنه "العقوبة التي تمس الموظف في حياته الوظيفية وفي مزاياها التنظيمية"، ويقول

(1) إن عدم قيام المشرع الفلسطيني بوضع تعريف محدد وواضح للعقوبات التأديبية لا يعتبر عيبا أو نقصا، وذلك كون أن التعريفات ليست من صنع المشرع، وإنما هي من مهمة الفقه والقضاء.

(2) نلاحظ أن المشرع المصري لم يضع تعريف للعقوبة التأديبية في قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم

(47) لسنة 1978م، وإنما أقتصر على بيان أنواع العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وذلك عندما نص في

المادة (80) على الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين، وكذلك المشرع الفلسطيني لم يورد

تعريفا للعقوبة التأديبية في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998

الدكتور محمد عصفور، بأن الجزاء التأديبي هو " آذى يصيب الموظف إما في اعتباره، أو في مركزه الوظيفي، أو في إحدى المزايا المترتبة عليه" (1)

كما وعرفت العقوبة التأديبية "بأنها جزاء يمس الموظف المخطئ في مركزه الوظيفي أي في حياته ومقدراته الوظيفية" (2). وعرفت أيضا بأنها تلك الجزاءات المهنية المشتقة من نظام الوظيفة وتقسّم إلى جزاءات معنوية كالتوبيخ والتكدير ولفت النظر والتحذير وجزاءات مالية كتتنزيل الراتب وتتنزيل الرتبة وجزاءات استعبادية كالطرد من الخدمة. (3) ويعرفها الدكتور محمد إبراهيم بأنها " ما يمس الموظف في نطاق مهنته ومزاياها القانونية، وهو جزاء مشتق من نظام الوظيفة العامة يصيب الموظف في مزاياه القانونية " وأما عن تعريف الدكتور الطماوي فيعرف العقوبة التأديبية بأنها " وسيلة من الوسائل الإدارية الرادعة تطبقها الجهة المختصة بناء على نص من القانون من أجل المحافظة على النظام داخل الجماعة الوظيفية".

في حين يعرفها جانب آخر من الفقه تعريفا للعقوبة التأديبية من حيث الهدف "إحدى وسائل الإصلاح والتقويم في مجال الوظيفة العامة وأنه بمثابة ضمان وأداة في يد الحكومة تستخدمها لتحقيق حسن سير العمل وانتظامه في المرافق العامة" (4).

ويعرف الفقيه الفرنسي Delpèrè العقوبة التأديبية "علي أنها ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية الذي من شأنه أن يرتب نتائج سلبية علي حياة الموظف العملية"، ومن خلال تفحص هذا التعريف نلاحظ ما تتميز به العقوبة التأديبية من طابع قمعي حيث تستعمله السلطة الرئاسية في مواجهة موظفيها حفاظا علي مصلحة المرفق العام من حيث سيره بانتظام واطراد" (5).

أما التعريف الأخير الذي سيورده الباحث للعقوبات التأديبية "هي الجزاءات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية التي توقعها الإدارة على موظفيها حال قيامهم بارتكاب أي من الجرائم

(1) القاضي نصرالدين، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، الطبعة الثانية 2002م، ص 179، 180، مشار إليه عند عصفور، محمد، نظام تأديب العاملين في مرفق الطرق، مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة العدد الثالث، 1967م، ص 48.

(2) البنداري، عبد الوهاب، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاص، دار الفكر العربي، بدون سنة النشر، ص 10

(3) الشخيلي، عبد القادر، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي، مرجع سابق، ص 118

(4) باشا خليل محمد، النظام التأديبي، مرجع سابق، ص 50

(5) البنداري، عبد الوهاب، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاص،

مرجع سابق، ص 10

الإدارية"، وتتنوع طبيعة العقوبات التأديبية إلى معنوية ومادية ومهنية للعلاقة الوظيفية من خلال استقراء التعريفات السابقة أن العقوبة في جوهرها ألم وأذى يصيب الشخص الذي تنزل به العقوبة كأثر مباشر بسبب ارتكابه الجريمة، ويوقعها المجتمع عليه كرهاً عن طريق الإدارة المختصة دفاعاً عن كيان المجتمع، والمحافظة على مصالحه، بالإضافة إلى ردع الجاني عن تكرار الجريمة مرة أخرى، وإعادةه عضواً فاعلاً في المجتمع⁽¹⁾.

هذا ويتضح لنا من خلال التعريفات السابقة أن العقوبة التأديبية تقوم على عدة ضوابط ومبادئ تتمثل في الآتي: (2)

1. المسؤولية التأديبية شخصية: وهذا المبدأ نجد له أصلاً في أحكام الشريعة الإسلامية حيث يقول الله عز وجل: ﴿وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى﴾⁽³⁾، ومفاد هذا المبدأ أنه لا يجوز أن تظال العقوبة التأديبية إلا شخص مرتكبها.

2. يجب ثبوت نسبة الخطأ إلى الموظف على وجه القطع واليقين، فلا مجال ثبوت هذا الخطأ على أساس الشك والاحتمال.

3. يجب إعمال التفسير الضيق للعقوبة: وعليه لا يجوز إعمال القياس أو الاستنباط.

4. للإدارة سلطة تقديرية في تقدير ملائمة العقوبة للجريمة الإدارية: فالإدارة ملزمة بالعقوبات التي حددها القانون على سبيل الحصر، إلا أن لها سلطة تقديرية في ملائمة العقوبة للخطأ التأديبي، بشرط عدم الغلو أو إساءة استعمال السلطة⁽⁴⁾.

ولقد أضاف المستشار عبد الوهاب البنداري إلى هذه المبادئ مبدأ: عدم ازدواج العقوبة التأديبية عن الفعل الواحد⁽⁵⁾، وهذا المبدأ مسلمٌ فقهاً وقضاً وتشريعاً في جميع الحالات العقابية، سواء كانت جنائية أو تأديبية.

(1) العجمي، مشعل، الضمانات التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة بين القانون الكويتي والقانون الأردني، رسالة ماجستير، الكويت، نوقشت في سنة 2010م

(2) رسلان، أنور، وجيز القانون الإداري، مرجع سابق، ص 622 وما بعدها.

(3) سورة الزمر الآية رقم 7

(4) وبهذا المعنى ذهبت محكمة العدل العليا الفلسطينية في قرارها رقم 2003/52 جلسة 2004/11/27 إلى "أن العقوبات التي يفرضها ديوان الموظفين العام على الموظف الذي ثبت ارتكابه مخالفات انضباطية بعد التحقيق القانوني معه، يجب أن تكون منسجمة مع خطورة الأفعال، فإذا كانت كذلك فإن التظلم منها يكون مرفوضاً". مبادئ محكمة العدل العليا، تجميع المحامي/ ناظم محمد عويضة، 2006، ص 33.

(5) البنداري، عبد الوهاب، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، مرجع سابق، ص 49.

ولقد أخذ المشرع الفلسطيني بهذا المبدأ، حيث تنص الفقرة الثالثة من المادة (69) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 على: "لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة على نفس المخالفة".

المطلب الثاني: طبيعة العقوبة التأديبية وخصائصها

اتسمت العقوبة التأديبية بصفات وسمات خاصة تختلف عن تلك السمات التي تتميز بها العقوبة الجنائية وذلك كونها توقع على شريحة معينة من المجتمع، فكانت ذات طابع إداري بالإضافة إلى الطابع الإنساني، حيث كانت وسيلة علاج قد تمتد للاستتصال وهذا واضح من خلال العقوبات التأديبية التي نص المشرع عليها، لذلك سنقوم من خلال هذا المطلب بتناول الطبيعة القانونية للعقوبة وخصائصها.

الفرع الأول: طبيعة العقوبة التأديبية

تتصل النظرية العامة للتأديب، بالنظام القانوني للوظيفة العامة، فالتأديب جزء لا يتجزأ من الوظيفة العامة والنظام الوظيفي، فضلا عن مرونته وقابليته للتطور، كما ويتميز بخصائص أساسية تتصف بالعمومية والموضوعية وتتعلق بالنظام العام، وهو مستقل عن غيره من الأنظمة القانونية الأخرى في الدولة، وعلى وجه الخصوص قانون العمل، والقانون الجنائي⁽¹⁾.

كما وتعتبر العقوبة التأديبية بمثابة وسيلة من الوسائل الإدارية، التي تستخدمها السلطة الإدارية المختصة، بناء على نص في القانون لردع مرتكبي الجرائم الإدارية داخل المجتمع الوظيفي، وبهدف المحافظة على النظام فيه⁽²⁾، ومن هنا نستطيع القول بأن العقوبات التأديبية تتصف بطابع خاص، فهي جزاءات لمخالفات إدارية، وإن كانت بعض التشريعات كالتشريع السوفيتي، قد نص على حبس العامل كعقوبة تأديبية، كما أجازت استثناء أن تنال العقوبة التأديبية من الملك الشخصي للعامل، كالغرامة التي يجوز توقيعها عليه بعد انتهاء خدمته والتي يمكن تنفيذها على ماله الخاص⁽³⁾، وقد تكون مؤقتة كالوقف عن العمل، أو بصفة دائمة كالفصل من الخدمة، وأيا كان صور الجزاء التأديبي فإنها تهدف لغاية مشتركة، ألا وهي تأمين انتظام الجهاز الإداري وحسن سير المرافق العامة⁽⁴⁾.

(1) القاضي، نصرالدين، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 531

(2) ياقوت، محمد، التحقيق في المخالفات التأديبية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 79

(3) البنداري، عبدالوهاب، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، مرجع

سابق، ص 10

(4) ملوخية، عماد، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن، دار الجامعة الجديدة،

2012م، ص 298

علاوة على ما تقدم يمكن القول بأن العقوبة التأديبية ذو طبيعة تشريعية، فهي عقوبة قانونية مرتبطة بالمهنة أو الوظيفة، فضلا عن طبيعتها الإدارية لأنها وسيلة لضمان حسن سير المرافق العامة للدولة بانتظام واطراد، كما وتتميز العقوبة التأديبية بطبيعة وظيفية غائية، تحقق رده الموظف المخالف على سلوكه المنحرف، ومنع غيره من الاقتداء به (1).

فالعقوبة على هذا النحو، يتحدد نطاقها من حيث الأشخاص بالموظف العام، ومن حيث نطاق السبب، بالإخلال بالواجبات الوظيفية ومقتضياتها، ومن حيث نطاق المحل بالحياة الوظيفية والمركز القانوني للموظف وعلاقته بالدولة (2).

ويرى الباحث أن الأصل العام للعقوبة التأديبية أنها لا تمس سوى الحقوق والمزايا الوظيفية، أي مكتسباته الوظيفية، وذلك كون أن العقوبة التأديبية ترتبت على ضوء قيام الموظف بمخالفة واجبات ومحظورات نص عليها القانون الوظيفي حال حياته الوظيفية (3)، وذلك في إطار العلاقة الوظيفية التي نشأت بين الإدارة والموظف والتي أسس لها قرار التعيين، لذا لا يجوز بأي حال من الأحوال أن تتعدى هذه العقوبة إلى غير نطاق الحياة الوظيفية.

الفرع الثاني: خصائص العقوبة التأديبية

أ. **المرونة:** وهي خاصية تمتاز بها العقوبة التأديبية عن العقوبة الجنائية، وهذه الخاصية تمنح الإدارة سلطة تقديرية في توقيع العقوبة التي تراها أكثر ملائمة للأفعال التي تخل بواجبات الوظيفة ومقتضياتها والتي تتسجم مع أوضاع المرفق ولذلك فإن هذه المرونة مقيدة بقواعد وإجراءات معينة وتخضع لرقابة القضاء (4). هذا بخلاف العقوبة الجنائية التي يوجد بينها وبين كل ما يناسبها من عقاب في المجال الجنائي ارتباط كامل، حيث أن المشرع ربط كل جريمة جنائية بعقوبة مناسبة لها ولم يترك للمحكمة اختيار وتقدير العقوبة التي تراها مناسبة (5).

(1) القاضي، نصرالدين، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص184

(2) الشيخلي، عبد القادر، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص137

(3) هذا بخلاف المشرع المصري الذي يرتب عقوبات تأديبية على الموظف بعد انتهاء خدمته الوظيفية، ويظهر ذلك في نص المادة (88) من نظام العاملين المدنيين بالدولة، والمادة (91) من نظام العاملين في القطاع العام.

(4) أبو زايد، عتاب، حقوق وواجبات الموظف العام، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، 2007م، ص173

(5) باشا، خليل، النظام التأديبي، مرجع سابق، ص52

ب. غير مزدوجة: وهي تعني أن يعطى لكل جريمة إدارية عقوبة تأديبية واحدة، فلا يجوز عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين استنادا إلى مبدأ شرعية العقاب، وهذا بخلاف العقوبة الجنائية التي قد يصاحبها عقوبة تبعية مثل الغرامة وغيره من العقوبات التبعية، إلا أنه رغم حصر العقوبات التأديبية فهذا لا يمنع سلطة التأديب من اختيار العقوبة التي تراها أكثر ملائمة للمخالفة المرتكبة، وذلك استنادا إلى الفقرة 3 من المادة (69) من قانون الخدمة المدنية" لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة على نفس المخالفة " واستنادا أيضا إلى المادة (68) من ذات القانون " توقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية ".....

ج. لا توقفها العقوبة الجنائية: حيث يمكن أن يجازى الموظف جزائيا وتأديبيا على ذات الفعل وفي حالة إذا ما حوكم نفس الشخص جزائيا وتأديبيا على فعل واحد ارتكبه فان القرار الذي يصدر من إحدى السلطتين الجزائية أو التأديبية لا يقيد الأخرى كقاعدة عامة أي إن إيقاع إحدى العقوبتين الجزائية أو التأديبية لا يمنع إيقاع الأخرى وذلك استنادا إلى المادة (95) من اللائحة التنفيذية من قانون الخدمة المدنية والتي تنص " لا يمنع توقيع العقوبة المنصوص عليها في قانون الخدمة من مساءلة الموظف جزائيا أو العكس ويجوز النظر في مجازاة الموظف تأديبيا على الرغم من براءته جزائيا."

د. المساواة: (1) وهي تعني أن يحدد المشرع العقوبة المقررة للمخالفة التأديبية على نحو مجرد، بغض النظر عن أي اعتبارات تتعلق بمرتكبها سواء من حيث الدرجة أو الديانة أو الجنس والمقصود بالمساواة في العقوبة التأديبية هي المساواة القانونية، وليست المساواة الواقعية التي تتمثل في التزام السلطة التأديبية بتوقيع ذات العقوبة على سائر المتهمين تأديبيا بارتكاب المخالفة التأديبية المعينة. (2)

(1) وهنا لا يقصد الباحث المساواة بين الموظفين في العقوبات التأديبية التي يمكن للإدارة إيقاعها حال ارتكابهم الجرائم الإدارية، ذلك لأن المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية ميز بين الموظفين الذين توقع عليهم العقوبات إلى قسمين، القسم الأول وهم الفئة العليا ويتضح ذلك جليا في نص المادة (70) "لا توقع على موظفي الفئة الثانية إلا إحدى العقوبات التأديبية التالية:- اللوم، الإحالة إلى المعاش، الفصل من الخدمة".و القسم الآخر هم ما دون الفئة العليا، وإنما يقصد بالمساواة بأن جميع موظفي الدولة، تحت طائلة المسؤولية الإدارية وجميعهم تحت مظلة القانون، وأن من يخالف يعاقب بالعقوبات المقررة في قانون الخدمة المدنية، بالإضافة إلى ما ذكر أعلاه .

(2) ياقوت، محمد، شرح الاجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف-الاسكندرية، 2004م، ص60

الفرع الثالث: الهدف من العقوبة التأديبية

إن الهدف من العقوبة التأديبية هو تقويم الموظف الذي يرتكب الأفعال التي يؤثما قانون الوظيفة المدنية⁽¹⁾، وذلك من خلال زجره وتحقق عامل الردع، ليكون عبرة لغيره من الموظفين، وبذلك يلتزم كل موظف بواجباته الوظيفية ومقتضياتها، بما يحقق المصلحة العامة، وصالح المرافق، ولهذا فإن مشروعية العقاب إنما تقوم على الزجر لمرتكب الفعل ولغيره، والغاية منها هي الحرص على حسن سير العمل بانتظام واطراد⁽²⁾، كما ويهدف إلى التنسيق والتقارب بين الأنشطة الفردية، بهدف إقامة نظام من العدالة والطمأنينة في طائفة الموظفين، يستند إلى الروابط المشروعة والمنكافئة لأعضائها، ومواجهة السلوك السيئ المتقشي في مجالات العمل المختلفة، عن طريق تقرير إجراءات وقائية وعقابية على المخلين بواجبات وأخلاقيات الوظيفة العمومية⁽³⁾.

ويظهر لنا جليا من خلال ما سبق أن المشرع حافظ على ثلاث مرتكزات لديه من خلال تأديب الموظف العام، فكانت الركيزة الأولى هي عدم انتشار عدوى الجريمة الإدارية بين الموظفين، وذلك من خلال زجر الموظف المخالف، وتحقيق الردع بشقيه الخاص والعام، أما الركيزة الثانية ألا وهي سير المرفق العام بانتظام واطراد، فلو لم يتحقق عامل الردع في نفوس الموظفين فإن ذلك بلا شك سينعكس سلبا على أداء الموظف، وبالتالي سيخل بسير العمل في المرفق العام، وكانت الركيزة الثالثة هي المصلحة العامة التي تجمع بين مصلحة الموظف ومصلحة المرفق العام، ذلك بأن الإدارة الأصل فيها أن تسير في خطين متوازيين، تحرص من خلالهما على مصلحة المرفق العام وعلى أن ترتقي بأداء هذا المرفق من خلال إنصاف الموظف وإعطائه حقوقه الوظيفية وتوفير حياة وظيفية كريمة له.

ومما لا شك فيه أن منظومة التأديب الإداري لدينا في فلسطين تتسم بميزة التقاضي على عدة درجات، وذلك في ظل غياب النيابة الإدارية، وذلك كون أن الموظف يستطيع أن يتظلم لدائرته الحكومية ومن ثم إلى ديوان الموظفين العام وكذلك إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية وكذلك إلى ديوان المظالم بمجلس الوزراء، وبعدها يستطيع اللجوء إلى محكمة العدل العليا، وهذا أن دل فإنما يدل على أن المشرع كان بمثابة رمانة الميزان بين الموظف والإدارة.

(1) ملاحظة/ الجريمة الإدارية: هي القيام بعمل مخالف لنصوص قانون الخدمة المدنية وتسمى "جريمة إيجابية" أو الامتناع عن عمل كان من الواجب على الموظف القيام به حسب مسماه ووصفه الوظيفي وتسمى "جريمة سلبية"، مثال سائق إسعاف حكومي امتنع عن نقل مصاب ملقى على قارعة الطريق وشاهده ولم يقد بواجبه "

(2) البنداري، عبد الوهاب، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، مرجع سابق، ص 11

(3) ياقوت، محمد، التحقيق في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 34

المبحث الثاني

أنواع العقوبات التأديبية

تعددت صور العقوبات التأديبية، وتنوعت تقسيماتها، إلى أنواع كثيرة ومختلفة، ولم يأخذ المشرع أو الفقه الفلسطيني بأي تقسيم معين للعقوبات التأديبية⁽¹⁾ وعلى هذا الأساس، يمكن عرض مناهج وتقسيمات لبعض التشريعات المقارنة، ومن ثم بيان أنواع العقوبات التأديبية لدى المشرع الفلسطيني، والجدير بالذكر أنه قد خلت الكثير من الكتب التي تتحدث عن الموظف العام والجرائم الإدارية، من وجود تقسيم وتصنيف محدد للعقوبات التأديبية، أي بمعنى وضع العقوبات تحت عناوين واضحة ودقيقة، ذلك لأن المبدأ العام التي تأخذ به أغلب التشريعات المعاصرة عدم تقسيم العقوبات، حيث تكفي بذكر وسرد العقوبات التأديبية التي يجوز للإدارة إيقاعها على الموظف الذي عليه أن يمثل لهما.

المطلب الأول: تقسيم العقوبات في التشريع والفقه

إن التقسيمات التي قام الفقهاء بذكرها ليست مجال إجماع بينهم، وذلك لأن منهم من قام بتقسيم العقوبات وفقاً لطبيعة العقوبة التي يرتكبها الموظف، ومنهم من نظر إلى جسامة العقوبة التأديبية، وآخرون ذهبوا إلى تقسيم الجرائم الإدارية وفقاً للطابع الذي تتصف به هذه العقوبات وآخرون قسموها وفقاً للجهة الإدارية التي توقع العقوبة.

الفرع الأول: تقسيم العقوبات التأديبية في التشريع.

وقد قام أصحاب هذه المدرسة⁽²⁾ بتقسيم العقوبات التأديبية حسب جسامتها، حيث قام كل من المشرع العراقي واللبناني وهم من أصحاب هذه المدرسة بتقسيم العقوبات إلى قسمين رئيسيين:

(1) لقد سلك المشرع الفلسطيني مسلك كل من المشرع المصري والأردني في عدم تحديد تقسيم معين للعقوبات التأديبية، وإنما ذكر العقوبات التأديبية على سبيل الحصر دون تصنيفها ضمن أقسام كما فعل كل من المشرع العراقي واللبناني والجزائري والمغربي .

(2) ومن الفقهاء الفرنسيين من قسم العقوبات التأديبية إلى عقوبات ذات تقسيم "ثنائي" وعقوبات ذات تقسيم "ثلاثي" وعقوبات ذات تقسيم "رباعي"، ولكن رأى الباحث أنه من الأهمية بمكان أن نتطرق إلى التقسيم الذي يتعلق بالعقوبة التأديبية سواء من حيث جسامتها أو من حيث الجهة التي لها صلاحية المجازاة أو من حيث تأثيرها على المركز الوظيفي للموظف.

• المشرع العراقي

أولهما: العقوبات الانضباطية التي تختص بتوقيعها السلطة الرئاسية، وهي تضم ثلاث عقوبات بسيطة الإنذار، وقطع الراتب لمدة لا تزيد على عشرة أيام، والتوبيخ.

وثانيهما: العقوبات التأديبية وهي أشد جسامة من سابقتها، ويختص بتوقيعها - كقاعدة عامة - اللجان الانضباطية - أو مجلس الانضباط العام وتشمل أربع عقوبات (إنقاص الراتب، وتنزيل الدرجة، والفصل، والعزل)⁽¹⁾

• المشرع اللبناني

فقد قسم العقوبات التأديبية إلى عقوبات من الدرجة الأولى الخفيفة وهي تشمل ثلاث عقوبات : وهي (التأنيب، خصم من الراتب لمدة 15 يوما على الأكثر، تأخير التدرج لمدة 6 شهور على الأكثر)

ثانيهما: عقوبات الدرجة الثانية الشديدة، وهي تضم ستة عقوبات:

1. تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهرا على الأكثر.
2. التوقف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر.
3. إنزال درجة واحدة، أو أكثر ضمن الرتبة نفسها.
4. إنزال الرتبة بمعنى تخفيض رتبة الموظف لرتبة أدنى.
5. إنهاء الخدمة: وهي بمعنى الفصل من الخدمة مع الاحتفاظ بما يستحق من مكافأة أو معاش تقاعدي.

6. العزل: وهي أشد العقوبات وأقساها حيث يترتب عليها حرمان الموظف من كافة حقوقه⁽²⁾

هذا وقد قسم المشرع المغربي العقوبات التأديبية إلى ثلاث أنواع، وفقا لمعيار خطورتها أو جسامتها، ويتضح ذلك من أحكام الفصل(66) من الظهير الشريف(1.58.008)، وهي على النحو الآتي:

الطائفة الأولى: وهي العقوبات الأدبية، والتي تمثل أدنى درجات الجسامة، وتضم عقوبتي الإنذار والتوبيخ.

(1) الشبخلي، عبد القادر، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص133

(2) حبيش، فوزي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص309 وما بعدها

الطائفة الثانية: وهي العقوبات المالية غير المباشرة، والتي تمس المزايا الوظيفية جزئياً أو كلياً، وتشمل الحذف من لائحة الترقى، والانحدار من الطبقة، والقهقرة من الرتبة.

الطائفة الثالثة: وهي العقوبات المنهية لعلاقة التوظيف مع الدولة وتمثل أشد وأقصى العقوبات، وهي العزل من غير توقيف حق التقاعد، والعزل المصحوب بتوقيف حق التقاعد، والإحالة الحتمية على التقاعد.⁽¹⁾

في حين قام **المشروع الجزائري** بتقسيم العقوبات التأديبية إلى أربعة أقسام وذلك وفقاً لجسامة العقوبة التأديبية، وهي كما يلي:

تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات:

• **الدرجة الأولى:**

- التنبيه

- الإنذار الكتابي

- التوبيخ

• **الدرجة الثانية**

- التوقف عن العمل من يوم إلى ثلاث أيام

- الشطب من قائمة التأهيل

• **الدرجة الثالثة**

- التوقيف عن العمل من ثلاث أيام إلى ثمانية أيام

- التنزيل من درجة إلى درجتين

- النقل الإجباري

• **الدرجة الرابعة**

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة، - التسريح

هذا وقد خلا كل من التشريع المصري والقطري والأردني من أي تقسيم للعقوبات التأديبية، حيث نص قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م المعدل بالقانون رقم "4" لسنة 2005م في

(1) القاضي، نصر الدين، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص201

المادة (68) إذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية:-

- التنبيه أو لفت النظر.
 - الإنذار.
 - الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب 15 يوماً.
 - الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر.
 - الحرمان من الترقية حسب أحكام القانون.
 - الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب.
 - تخفيض الدرجة.
 - الإنذار بالفصل.
 - الإحالة إلى المعاش.
 - الفصل من الخدمة.
- هذا وسيتطرق الباحث لتفنيده وتوضيح كل عقوبة من العقوبات التأديبية التي نص عليها قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لاحقاً⁽¹⁾.

الفرع الثاني: التقسيم الفقهي للعقوبات التأديبية

يشير الفقه الفرنسي في تقسيمه للعقوبات التأديبية إلى منهجين في التقسيم:

أولاً- المنهج الثنائي: وهي تقسيم العقوبات التأديبية إلى صنفين، عقوبات معنوية بحتة، وعقوبات تمس الوظيفة العامة.

ثانياً- المنهج الثلاثي: وهي تقسيم العقوبات إلى ثلاث أصناف

- الطائفة الأولى: العقوبات البسيطة والتي تتميز بطابع التأنيب، أو التوبيخ .
- الطائفة الثانية: وهي تضم العقوبات الأشد من الأولى، وهي تتعلق بالمزايا المادية للوظيفة.

(1) انظر ص53.

- الطائفة الثالثة: وتشمل أشد العقوبات التأديبية، والتي تلحق الوظيفة بصفة دائمة أو مؤقتة.⁽¹⁾

هذا ويذهب المستشار عبد الوهاب البنداري إلى تقسيم العقوبات التأديبية في إحدى التقسيمات التي ذكرها، إلى عقوبات تأديبية صريحة، وعقوبات تأديبية مقنعة، فأما العقوبات التأديبية الصريحة: فهي التي نص عليها المشرع بشكل واضح ضمن العقوبات المحددة لديه، سواء كانت عقوبات أصلية أو عقوبات تبعية.

وأما العقوبات التأديبية المقنعة: فهي التي لم ينص عليها المشرع، كعقوبة تأديبية، ومثالها بعض الإجراءات أو التصرفات التي تتخذها الجهة الإدارية بقصد تأديب العامل أو الموظف أو إيدائه والأضرار به، كما لو قامت الإدارة بنقل الموظف نقلاً تعسفياً، دون ابتغاء المصلحة العامة، ولغير الأسباب التي شرع من أجلها النقل، وإنما بقصد الإساءة إلى الموظف والتكيل به.⁽²⁾

كما ويذهب جانب من الفقه المصري إلى تقسيم العقوبات التأديبية وفقاً للمنهج الثنائي إلى

أ- عقوبات تأديبية أصلية: وهي التي توقعها المحاكم التأديبية منفردة عند تحقق المسؤولية التأديبية للموظف من غير أن يكون القضاء بها معلقاً على الحكم بجزاء تأديبي آخر، وهي تختلف بحسب طبقة المحكمة التي تصدرها.

ب- عقوبات تأديبية تبعية:⁽³⁾ وهي عقوبات توقع بقوة القانون تبعا لعقوبة أصلية جنائية، أو لجزاء تأديبي دون الحاجة للنص عليها بالحكم الجنائي، أو بالجزاء التأديبي⁽⁴⁾

ويرى الباحث أن التقسيم الأنسب للعقوبات التأديبية هو المنهج الثلاثي وهو على النحو الآتي:

أ. **عقوبات معنوية:** وتشمل التنبيه ولفظ النظر والإنذار، وهي لا تمس الجانب المالي للموظف، ولكنها تأخذ جانبا أدبيا يحذر الموظف من ارتكاب أي أخطاء جديدة

(1) القاضي، نصر الدين، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص195

(2) البنداري، هب الوهاب، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، مرجع سابق، ص115

(3) مثال على ذلك نص قانون الخدمة المدنية على عقوبة الإنذار بالفصل ضمن العقوبات التأديبية، وهي عقوبة أصلية محددة في نص المادة (68) من قانون الخدمة المدنية يتولد عنها عقوبة تبعية وهي حرمان الموظف من الترقية لمدة سنتين وهي مدة محو العقوبة الإنذار بالفصل .

(4) القاضي، نصر الدين، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص196 وما بعدها.

ب. عقوبات مالية: (مباشرة أو غير مباشرة) وهي التي تصيب الموظف في الراتب الذي يتقاضاه، وهي مثل الخصم من الراتب لمدة لا تزيد عن 15 يوماً، وتأجيل العلاوة والحرمان من الترقية، وتنزيل الدرجة.

ج. عقوبات منهيّة للعلاقة الوظيفية

وهي العقوبات التي تؤدي إلى استئصال الموظف من حياته الوظيفية وبذلك تنتهي الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة، وهي أخطر وأشد عقوبات مثل "الإحالة إلى المعاش، الفصل من الخدمة".

المطلب الثاني: أنواع العقوبات التأديبية في التشريع الفلسطيني

حدد المشرع الفلسطيني في المادة (68) والمادة (70) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م المعدل بقانون رقم (4) لسنة 2005م، العقوبات التي يجوز للإدارة توقيعها على موظفيها حال ارتكابهم الجرائم الإدارية، حيث ميز المشرع الفلسطيني بين العقوبات التأديبية التي يجازى بها موظفي الفئة العليا عن باقي الفئات الوظيفية، والعقوبات هي على النحو الآتي:

1. التنبيه أو لفت النظر:

وهو عبارة عن توجيه إداري للموظف يذكره بواجباته الوظيفية⁽¹⁾، والتنبيه يكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي⁽²⁾، وقد أوردها المشرع الفلسطيني بجانب عقوبة لفت النظر وهي كذلك عبارة عن توجيه العامل إلى عمله وتذكيره بواجبات وظيفته دون إن يترتب عليه إحداث أثر في مركزه القانوني، وقد خير المشرع الفلسطيني الإدارة في الاختيار بين العقوبتين سالفتي الذكر، وبذلك يكون المشرع الفلسطيني قد ساوى بين هاتين العقوبتين من ناحية الجسامه، وهذا إن دل فإنما يدل على أن العقوبتين هما وجهان لعملة واحدة، هذا بخلاف بعض التشريعات التي تعتبر عقوبة التنبيه رديفاً لعقوبة لفت النظر، فلا تضع الإدارة بين الاختيار بينهما، بل نصت على واحدة منهن وألغت العقوبة الأخيرة مثل التشريع العراقي⁽³⁾، هذا وقد أعطى المشرع سلطة توقيع عقوبتي التنبيه ولفت النظر لرئيس الدائرة الحكومية أو من

(1) القيسي إعاد، القانون الإداري، دائر وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 1998م، ص 255.

(2) الظاهر، خالد، القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 246

(3) راجع قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، المادة (8) الفقرة الأولى منشور على الموقع التالي:

(<http://administracioneconomics.uomosul.edu>)

يفوضه من موظفي الفئة العليا وذلك وفقا لما جاء في صدر المادة (86) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998⁽¹⁾ المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 " لرئيس الدائرة الحكومية المختص أو من فوض من قبله من بين الفئة العليا سلطة توقيع عقوبتي التنبيه أو لفت النظر على موظفي الفئة الأولى فما دون ويبلغ الديوان بذلك، والجدير بالذكر أن قانون العاملين المصريين لسنة 1978 قد خلا من عقوبة لفت النظر حيث بدأ سلم عقوباته بالتنبيه وذلك وفقا لنص المادة (80) الفقرة الثانية من قانون العاملين المصريين لسنة 1978م، كما أن التنبيه وفقا لنص المادة (39) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م يعتبر عقوبة توجه للموظف الذي يرد عنه تقرير بدرجة متوسط، ويطلب إليه تحسين أدائه وتلافي تقصيرهم.

أما المشرع المصري فرق ما بين لفت النظر والتنبيه وذلك من خلال عدم النص على عقوبة لفت النظر من ضمن العقوبات التأديبية، وبذلك لم يجعلها في مرتبة واحدة، كما فعل المشرع الفلسطيني، كما إن المشرع الفلسطيني لم يحدد عدد مرات توقيع هذه العقوبة على الموظف في السنة الواحدة وما إذا كان هناك تشديد في حالة العودة والتكرار في فرض هذه العقوبة⁽²⁾.

اللوم:

تعد عقوبة اللوم من العقوبات التي خص المشرع بها الفئة العليا دونن عن باقي الفئات حيث لو أمعنا النظر بها، لوجدناها تحمل في طياتها الاستتكار والاستهجان من قيام شخص مسئول عن عدد من الموظفين حيث يعتبر بمثابة القدوة لهم في المؤسسة الحكومية، ومن أصحاب المناصب الي لها مشاركة حقيقية في صناعة القرار الحكومي، وينسحب الكلام الذي تحدثنا به عن عقوبة التنبيه ولفت النظر على عقوبة اللوم من حيث جسامتها وخطورتها، وذلك لأن المشرع أدرج عقوبة اللوم في أول درجة من درجات العقوبة التأديبية التي يجازى بها موظفي الفئة العليا حسب نص المادة (70) من قانون الخدمة المدنية.

2. الإنذار:

وقد أخذ به كعقوبة تأديبية وهو ذات طابع معنوي، وينطوي على تحذير الموظف المخالف، بعدم العودة للإخلال بالواجب الوظيفي وضرورة عدم مخالفة المحاذير الوظيفية مستقبلا، ويوقع هذا الجزاء عند ارتكاب الأخطاء الوظيفية البسيطة التي لا تتطوي على خطورة تهدد كيان الوظيفة أو

(1) راجع قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م، الذي أقر في جلسته المنعقدة بتاريخ 2005/08/15، منشور في جريدة الوقائع العدد (54).

(2) أبو كشك عيبر، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، رسالة ماجستير، منشورة، نوقشت 2011/10/3-جامعة النجاح الوطنية

حسن سير المرفق العام⁽¹⁾. وهذه العقوبة التحذيرية للموظف كي لا يتعرض لجزاء أشد، ومتى ذكر هذا الجزاء، في أول قائمة الجزاءات، التي حددها المشرع، فإنه يعتبر أخفها، ويوقع عادة بمناسبة الخطأ اليسير⁽²⁾، كما أنها عقوبة توجه للموظف الذي يرد عنه تقرير بدرجة ضعيف ويطلب إليه تحسين أدائه وتلافي تقصيره وذلك وفقا لما نصت عليه المادة (39) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م، وعقوبة الإنذار من العقوبات التي أستهل المشرع المصري في قانون العاملين بها سلم العقوبات الوظيفية.

فعقوبة الإنذار ذات تأثير نفسي أو معنوي على الموظف وهي أشد جسامة من لفت النظر أو التنبيه وذلك لأن عقوبة الإنذار تتشابه إلى حد ما مع عقوبة الإنذار بالفصل، فما يكاد الموظف يسمع بها حتى تجده حزينا متألما، بخلاف عقوبتي التنبيه ولفت النظر، مع العلم أن عقوبة الإنذار لا تختلف عن عقوبتي التنبيه ولفت النظر سوى في المصطلح اللفظي وذلك من ناحية التأثير على المركز القانوني للموظف وذلك كون أن عقوبة الإنذار والتنبيه ولفت النظر يمحى آثارهما بعد 6 شهور وكذلك عقوبة الإنذار⁽³⁾.

3. الخصم من الراتب بما لا يزيد عن خمسة عشر يوما:

تعد عقوبة الخصم من الراتب من العقوبات التي تمس المركز المالي للموظف، ولذلك هي أكثر تأثيرا في زجر الموظف، ونلاحظ أن المشرع الفلسطيني قد وضع حد أعلى للخصم وهي 15 يوماً ولم يضع حد أدنى للخصم، وهذا مما يؤخذ على المشرع .

هذا وقد اختلفت التشريعات في شأن هذه العقوبة، حيث هناك بعض التشريعات لا تحبذها ولا تقرها⁽⁴⁾ وهناك تشريعات مثل التشريع الفلسطيني يأخذ بها، ويستند الفريق الذي لا يحبذ عقوبة الخصم إلى أن آثار هذه العقوبة تمتد لتصيب أسرة الموظف المجازي، فيما يرى الفريق الآخر أن العقوبات المعنوية كالإنذار واللوم والتنبيه ولفت النظر، لا تكفي لزجر العامل، لذلك تأخذ هذه العقوبة مكانها عندما يبطل تأثير العقوبات المعنوية، كما أن هذه العقوبة ليست العقوبة الوحيدة

(1) بحث بعنوان (التأديب في الوظيفة العامة)، منشور على الموقع الإلكتروني: (<http://www.lawjo.net>)

(2) البنداري، عبد الوهاب، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذووي الكادرات الخاصة، مرجع سابق، ص 404، 405

(3) راجع المادة (75) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م المعدل بقانون رقم (4) لسنة 2005م.

(4) من التشريعات التي لا تأخذ بعقوبة الحرمان من الترقية التشريع الجزائري والأردني، وكذلك التشريع الكويتي ألغى هذه العقوبة بعدما كان يأخذ بها.

التي ينصرف أثارها بطريق غير مباشر إلى أسرة الموظف، بل يماثلها كثير من العقوبات التأديبية⁽¹⁾

ويرى الباحث أن هذه العقوبة ذات مرونة سلبية أتاحت للإدارة مساحة في إيقاع هذه العقوبة، مما يؤخذ على المشرع أنه لم يحدد المدة الزمانية لهذه العقوبة، بمعنى أنه هل من الجائز إيقاعها أكثر من مرة في السنة الواحدة أم يمكن إيقاعها مرتين أو ثلاث أو أكثر خلال السنة الواحدة، وبالتالي كان من الواجب على المشرع أن يضع ضابطاً فيضيف مثلاً كلمة أربع شهور ليصبح النص على النحو الآتي "الخصم من الراتب بما لا يزيد عن خمسة عشر يوماً خلال أربع شهور، وبذلك لا تستطيع الإدارة الخصم من راتب الموظف عدة أشهر متتالية مما يؤثر على الوضع المالي للموظف بشكل كبير وبالتالي ينعكس سلبياً على أداءه الوظيفي"⁽²⁾.

ولقد كان المشرع المصري موفقاً حينما حدد مدة معينة للخصم، ووضح ذلك في المادة (80) من نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم (48) لسنة 1978 بان "يكون الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة، وبذلك ضبط المشرع المصري العقوبة، ولم يتركها ففوضة كما فعل المشرع الفلسطيني.

ومما يجدر الإشارة إليه أن هذه العقوبة من الناحية العملية والتطبيقية وحسب التفاهات التي جرت بين ديوان الموظفين العام وباقي الوزارات⁽³⁾، تطبق بناء على إتفاق يقضي أن يكون الخصم لغاية 5 أيام ضمن نطاق صلاحيات الوزير أو من يفوضه، وما دون ذلك تحتاج للجنة من ديوان الموظفين العام، وقد جاء هذا التفاهم قياساً على محو العقوبات التأديبية فكما أن عقوبة التنبيه ولفت النظر والخصم لغاية خمس أيام، تمحيان بمرور ستة شهور وهما من صلاحيات رئيس الدائرة الحكومية أو من يفوضه من بين موظفي الفئة العليا، وكذلك عقوبة الخصم 5 أيام هي استثناء تضم لعقوبتي التنبيه ولفت النظر ضمن الصلاحيات الممنوحة للوزارات.

(1) البنداري، عبد الوهاب، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذووي الكادرات الخاصة، مرجع سابق، ص 414

(2) أيضاً يرى الباحث أن المشرع قد جانب الصواب في ترك هذه العقوبة تسبح في بحر من المرونة، حيث أن الإدارة يمكن أن توقع هذه العقوبة على الموظف وتتعسف عند التنفيذ لغيب الضابط، وبذلك تخالف الإدارة القاعدة العامة للخصم والحجز، وهي "لا يجوز الحجز على أكثر من ربع الراتب".

(3) راجع دليل الموظف العام، الفصل الثاني، الإجراءات والعقوبات التأديبية، ثالثاً، ضوابط وأحكام توقيع العقوبات التأديبية، البند الثاني، منشور على صفحة الموقع الإلكتروني الرسمي، ديوان الموظفين العام.

(http://www.gpc.pna.ps).

ويرى الباحث أن الاتفاقات التي تتعارض مع أحكام ونصوص قانون الخدمة المدنية باطله وليس لها أي سند قانوني، وإن كانت أكثر منطقية وعملية وتتفق مع الواقع العملي، الأمر الذي يستدعي أن يترك للوزارة صلاحية الخصم ولو ليومين وذلك لأن العقوبات المعنوية قد لا تردع الموظف، وكذلك لو تم تحويله لديوان الموظفين العام فإن مكانة الديوان وهيبته لدى الموظفين في الوزارات المختلفة ستقل، وذلك لما يحظى به الديوان من رهبة في قلوب الموظفين حينما يتم تشكيل لجنة تحقيق لهم في الديوان، حيث من المتعارف لدى الموظفين أن من يحول لديوان الموظفين يتم مجازاته بعقوبات عظمى فمن المعيب أن يقوم الديوان مجازات موظفين الوزارات بالخصم لمدة يوم واحد .

أما عن وجهة هذه الخصومات فقد نصت المادة (77) من قانون الخدمة المدنية " تحتفظ كل دائرة قانونية في حساب خاص بحصيلة عقوبات الخصم الموقعة على الموظفين ويكون الصرف من هذه الحصيلة في الأغراض الاجتماعية أو الثقافية أو الرياضية للموظفين طبقاً للشروط والأوضاع التي تحددها الدائرة الحكومية المختصة وفقاً لأحكام اللائحة التنفيذية لهذا القانون "أما ما تناولته اللائحة التنفيذية لهذا الشأن فقد أوردت المادة (98) من اللائحة وتحدثت عن إن حصيلة عقوبات الخصم تودع في حساب خاص باسم وزارة المالية - الدائرة الحكومية ذات العلاقة، وإن الصرف يحتاج إلى توقيعين على الأقل من رئيس الدائرة الحكومية المختص واحد شاغلي الوظائف العليا بالإضافة إلى توقيع مدقق وزارة المالية ويكون الصرف بناءً على فواتير ضريبية ويجب إتباع الأنظمة الخاصة بتسجيل القبض وأنظمة اللوازم والمشتريات عند الصرف، بالإضافة إلى المجالات التي يجوز الصرف بها فقط كما هو وارد في قانون الخدمة مع التنويه بان هذه العقوبة تحتاج إلى لجنة تحقيق لتوقيعها⁽¹⁾.

ويرى الباحث أن المشرع الأردني⁽²⁾ قد أجاد في صياغة هذه العقوبة، وحافظ عليها من جميع المشاكل التي قد تثار عند تنفيذها بخلاف مشرعنا الفلسطيني، ويتضح ذلك جلياً عندما نص على "الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر"⁽³⁾ ونلاحظ من خلال النص أن لمشرع الأردني قد وضع ضابطان رئيسيان في العقوبة وهما:

- (1) أبو كشك، عبير، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، رسالة ماجستير، منشورة، نوقشت في 2011/10/13 - جامعة النجاح الوطنية.ص52
- (2) وكذلك المشرع اليمني كان موقفاً إلى حد في عقوبة الخصم من الراتب، حيث جاء في نص المادة (111) البند الخامس من قانون رقم (19) لسنة 1991م بشأن الخدمة المدنية في اليمن " الحسم من الراتب الشهري بما لا يزيد عن 20% " .
- (3) راجع المادة (141/أ) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007م

1. أن الخصم من الراتب لم يتجاوز ربع الراتب الشهري للموظف .

2. أن الخصم مقيد بمدة زمنية وهي سبعة أيام في الشهر الواحد.

لذا يوصي الباحث المشرع الفلسطيني أن يقوم بتعديل نص العقوبة على غرار المشرع الأردني وذلك من أجل المحافظة على عقوبات سليمة من المشاكل القانونية التي قد تثار عند توقيعها على الموظفين.

4. الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر

جاءت هذه العقوبة في المرتبة الرابعة وهي من العقوبات ذات التأثير المالي على الموظف، وهي من الناحية الواقعية أقل تأثيراً وضرراً على الموظف من عقوبة الخصم من الراتب بما لا يزيد عن خمسة عشر يوماً، والعلاوة الدورية هي العلاوة التي تمنحها الإدارة للموظف الذي أمضى سنة فأكثر في الخدمة علاوة دورية سنوية تصرف له في الأول من كانون الثاني (يناير) من كل عام وبالحد الأقصى لعدد العلاوات المقررة لدرجته ما لم يصدر قرار من جهة ذات اختصاص بحجبها أو بتأخيرها عنه وفقاً لأحكام هذا القانون⁽¹⁾.

لذلك يرى الباحث أن المشرع لم يوفق في وضعه لهذه العقوبة بهذا الترتيب، لذا يجب على المشرع أن يعيد وضع هذه العقوبة في المكان المناسب بين أخواتها من العقوبات الأخرى، وذلك حسب درجة جسامة العقوبة وتأثيرها على الموظف.

ونلاحظ أن المشرع الفلسطيني لم يتطرق إلى العلاوة العائلية، وحسنا قد فعل حينما لم يتطرق إليها، وذلك لأنها تتعلق بجانب إنساني، وبالتالي قد وفق المشرع.

وفي المقابل يؤخذ على المشرع أنه وضع هذه العقوبة في ثوب فضفاض⁽²⁾، وذلك حينما نص على الحرمان من العلاوة الدورية دون وضع سقف زمني لهذه العقوبة، فأصبحت بذلك سلاح تعسفي في يد الإدارة يمكن أن تُشهره في وجه الموظف في كل عام، وكان من الأجدر أن يقيد النص بضوابط، ويا حبذا لو سلك المشرع مسلك المشرع الأردني الذي قيده مدة زمنية لتأجل العلاوة حيث نص على حجب الزيادة السنوية مدة سنتين⁽³⁾، حتى لا يترك الموظف لقمة سائغة للإدارة.

(1) راجع المادة (52) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بقانون رقم (4) لسنة 2005م.

(2) كذلك لم يكن المشرع المصري أفضل حالا من المشرع الفلسطيني عندما نص على عقوبة الحرمان من نصف العلاوة، وذلك لعدم تحديد مدة زمنية لتنفيذ هذه العقوبة، راجع المادة (80) من نظام العاملين بالدولة الصادر بالقانون رقم (47) لسنة 1978م.

(3) المادة (أ/141) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007م

5. الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون

لقد استقى المشرع نص هذه العقوبة من أحكام قانون الخدمة المدنية الكويتي⁽¹⁾، حيث قام المشرع بنقل النص الذي يتعلق بالعقوبات التأديبية من أحكام ونصوص قانون الخدمة المدنية الكويتي كما هي، دون زيادة أو حذف، ولكن كانت الإشكالية التي واجهت الإدارة عند تنفيذها لمثل هذه العقوبة في آلية التنفيذ، حيث أن المشرع لم يقرم بتنظيم عقوبة الحرمان من الترقية في مواد ونصوص أخرى في قانون الخدمة المدنية، ولكن جاءت الصياغة منقولة من قانون الخدمة المدنية الكويتي وهذا من وجهة نظر الباحث يعتبر عوار تشريعي، حيث كان حري بالمشرع أن ينقل باقي النصوص التي نظمت الحرمان من الترقية لا أن يترك الأمر دون تنظيم ومن ثم يذكر بأن هذه العقوبة منظمة حسب أحكام هذا القانون، كما ويؤخذ على المشرع الفلسطيني أنه لم يواكب التشريعات المتطورة في الكويت والأردن اللذان تأثر بهما عند وضعه أحكام ونصوص العقوبات التأديبية في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998، حيث قامت بإلغاء عقوبة الحرمان من الترقية وذلك كونها تثير من الإشكاليات الكثير عند التنفيذ⁽²⁾، ولقد وفق المشرع المصري في صياغة هذه العقوبة حيث وضع لها ضوابط محددة تساعد الإدارة في تنفيذ مثل هذه العقوبة، حيث جاء في نص المادة (80) من نظام العاملين بالدولة الصادر بالقانون رقم (47) لسنة 1978 " تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين"، هذا بخلاف المشرع الفلسطيني الذي ترك عقوبة الحرمان من الترقية دون تحديد مدة زمنية يمكن للإدارة تنفيذها خلالها، كما أنه نص على موعد تنفيذ هذه العقوبة وذلك عند استحقاقها بخلاف المشرع الفلسطيني الذي نص على الحرمان من الترقية ولم يقل عند استحقاقها، ومن هنا كانت الإشكالية التي واجهت الإدارة عند توقيع هذه العقوبة.

(1) العجمي، مشعل، الضمانات التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني)، رسالة

ماجستير منشوره، نوقشت في 2011م، ص95، الهامش، جامعة الشرق الأوسط.

(2) راجع نص المادة 141/أ من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007

وكذلك نص المادة (28) من المرسوم بالقانون لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية وهي كالتالي:-
الانذار، الخصم من المرتب لمدة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة ولا تجاوز تسعون يوماً خلال اثني عشر شهراً، تخفيض المرتب الشهري بمقدار الربع لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تجاوز اثني عشر شهراً عن المخالفة الواحدة، خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة ويحدد القرار الصادر بتوقيع العقوبة الإقدمية في هذه الدرجة ومرتب الموظف فيها، الفصل من الخدمة. ولا توقع على شاغلي الوظائف القيادية إلا العقوبات التالية: " التنبيه كتابة من الوزير، اللوم، الفصل من الخدمة".

ويرى الباحث أنه قد وفق كلا من المشرع الكويتي والأردني حينما ألغيا هذه العقوبة، لما لها من آثار جسيمة وسلبية على الموظف، حيث من خلال التطبيق العملي لهذه العقوبة فأنها قد تمتد في تأثيرها على الموظف لغاية ست سنوات، وذلك كون أن الترقية لدينا في قانون الخدمة المدنية هي انتقال الموظف من درجة إلى درجة أعلى منها، ومدة الانتقال بين الدرجات خمس سنوات⁽¹⁾، ومدة محو عقوبة الحرمان من الترقية هي سنتين⁽²⁾، لذا نهيب بالمشرع الفلسطيني أن يسلك منهج كلا من المشرع الأردني والكويت ويقوم بإلغاء هذه العقوبة التي تمثل ظلما وإجحافا كبيرا في حق الموظفين وتضر بشكل سلبي بأداء الموظف العام على مدار سنوات عديدة.

6. الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب

تعد هذه العقوبة بمثابة حرمان الموظف من القيام بمهام وظيفته المنوطة به طيلة فترة الوقف المنصوص عليها وهي ستة أشهر وبالتالي لا يجوز مخالفة هذه المدة ووقف الموظف عن العمل فترة تطول عنها وإلا كان القرار الإداري معيب بعيب مخالفة القانون ويجب عندئذ الطعن به بالإلغاء⁽³⁾.

هذا وقد نص المشرع الفلسطيني على الوقف كعقوبة كما أنه نص على الوقف الاحتياطي والوقف القانوني:

أ. **الوقف كعقوبة:** فهو محدد بأنه لا يتجاوز مدة ال 6 أشهر، كما حدد بان يصرف نصف الراتب، في حالة الوقف كعقوبة.

ب. **الوقف الاحتياطي:** وحيث نصت عليه المادة (93) من قانون الخدمة وأجازت لرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها الموظف وقف الموظف عن عمله بصفة مؤقتة ريثما ينتهي التحقيق أما عن الراتب الذي يتقاضاه في حالة توقيفه الاحتياطي فهو راتب كامل⁽⁴⁾.

(1) راجع تعريف الترقية، الفصل الأول المادة (1) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م

(2) فمثلا موظف تم تعيينه في عام 2005م على الفئة الثانية الدرجة الخامسة، وبعد انتهاء السنة الوظيفية الأولى أي في العام 2006م تم مجازاته بعقوبة الحرمان من الترقية، فالموظف الأصل أن يتم ترقيته بناء على استحقاقه لدرجة جديدة في عام 2010م، وذلك وفقا لسلم الدرجات الوظيفية، وعليه سيتم تنفيذ العقوبة اعتبارا من تاريخ استحقاق الدرجة أي في عام 2010م، وبما أن مدة المحو لهذه العقوبة هي سنتين فتمتد هذه العقوبة للعام 2012م، وعليه سيحرم الموظف من الترقية خلال الفترة من 2006م وحتى 2012م، وهذا فيه ظلم وتعسف كبير تجاه الموظف حيث من غير المتصور أن يستغرق تنفيذ العقوبة 6 سنوات .

(3) زين الدين، بلال، التأديب الإداري دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص 391

(4) راجع المادة (94) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م المعدل بقانون رقم (4) لسنة 2005م

ج. **الوقف القانوني**: أي الوقف بقوة القانون وهذا ما أشار إليه الفصل الرابع من اللائحة التنفيذية وذلك عند احتجازه أي احتجاز الموظف على ذمة قضية حيث يجوز للديوان بناء على طلب الدائرة الحكومية صرف جزء من راتب الموظف لا يزيد عن النصف إلى حين إعادته إلى العمل⁽¹⁾.

ملاحظة: نص المشرع المصري في المادة (80) من القانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 على مثل هذه العقوبة حيث جاءت في البند الخامس من ذات المادة.

ويرى الباحث أن المشرع قد وفق في تقرير هذه العقوبة، لكونه أضفى عليها مرونة إيجابية، وذلك من خلال قيام المشرع بوضع حد أعلى للفترة الزمنية التي يمكن توقيف الموظف خلالها وهي ستة شهور، ولم يضع لها حد أدنى، وبذلك ترك المشرع الباب مواربا أمام الإدارة حتى يكون لديها مساحة تقديرية، تستطيع من خلالها تقدير فترة زمنية تتناسب مع حجم الجريمة الإدارية المرتكبة من قبل الموظف، وعليه قد تصل أقل مدة للوقف إلى شهر وذلك لأنه قيدها بالراتب الشهري.

7. تخفيض الدرجة:

وتعني هذه العقوبة التأديبية تنزيل درجة الموظف إلى درجة أدنى من الدرجة الوظيفية التي كان يشغلها، وكون المشرع لم يقيد نص العقوبة من خلال عدم اشتراطه تنزيل الدرجة إلى الدرجة الأدنى منها مباشرة، كما فعل المشرع الأردني حيث نص في المادة (141 / أ) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 على " خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة "، فقد أثارت هذه العقوبة العديد من الإشكاليات عند تنفيذها وهي على النحو الآتي:

1. هل يجوز تنزيل درجة الموظف إلى الدرجة الأدنى منها مباشرة أم يمكن تنزيلها إلى أكثر من درجة.
2. إذا كان تنزيل الدرجة سيخرج الموظف من الفئة الوظيفية التي تم تسكينه عليها في الهيكلية، فهل يجوز تنزيله إلى الفئة الأدنى، مع العلم أن المشرع لم ينص على تنزيل الفئة⁽²⁾.

(1) أبو كشك، عبير، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص 54

(2) مثال على ذلك موظف تم تعيينه على الفئة الثانية الدرجة الخامسة التي هي آخر درجات الفئة الثانية، وتم مجازاته بعقوبة تنزل الدرجة، فهنا ستقع الإدارة في اشكالية عند تنفيذ هذه العقوبة، وذلك لو تم تنزيل درجته سيتبعها تنزيل فئته وذلك كون أن الفئة الثانية آخر درجة بها هي الدرجة الخامسة، لذلك هل يتم تنزيل الموظف للفئة الثالثة في حين أن المشرع لم ينص على عقوبة تنزيل الفئة، كما فعل كلا من التشريع الجزائري والمغربي.

3. في حال تم تنزيل الموظف إلى الدرجة الأدنى وتم محو العقوبة التأديبية عن الموظف، فهل يا ترى ستحسب هذه السنوات التي قضاها على الدرجة الأدنى، أم سيتم ضمها لسنوات الدرجة التي كان عليها قبل مجازاته بخفض الدرجة⁽¹⁾.

إذا كانت القاعدة العامة تقول أن الأجر مقابل العمل، وأن درجات الوظائف تفترض صلاحية شاغليها للقيام بأعبائها فإذا ارتكب الموظف أي من الأخطاء الإدارية ما يكشف عن عدم صلاحيته لشغل درجة وظيفته، فيتم مجازاته بمثل هذه العقوبة⁽²⁾، هذا وقد تناول قانون الخدمة المدنية في الفصل الأول من الباب الثاني تصنيف الوظائف الحكومية⁽³⁾، حيث في المجلد العام صنف هذه الوظائف إلى 5 فئات قسمت إلى 10 درجات، ولقد انقسم الفقهاء حول إذا ما كان

(1) مثال على ذلك طبيب تم تعيينه على الفئة الثانية الدرجة الرابعة، وبعد ثلاث أعوام تم مجازاته بعقوبة تنزيل الدرجة، وعليه تم تنزيله للدرجة الخامسة وقضى عليها عامين وبعد ذلك تم محو العقوبة حيث أن مدة محو عقوبة تنزيل الدرجة هي عامين من تاريخ توقيعها ولذلك تم إرجاعه للدرجة الرابعة، السؤال هنا هل سيتم احتساب وضم السنتين التي قضاها على الدرجة الخامسة مع الثلاث سنوات التي قضاها على الدرجة الرابعة، أم سيلغى العامان الذي قضاها على الدرجة الرابعة.

(2) القاضي، نصر الدين، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 322

(3) تصنف الوظائف الحكومية وفئات الموظفين حسب نص المادة (9) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 فيما عدا الوزراء تقسم الوظائف في الدوائر الحكومية في فلسطين إلى الفئات التالية:-

الفئة الخاصة: وتشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية.

الفئة الأولى: وتشمل الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا، وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة الإشراف على تنفيذ أهداف الدوائر الحكومية في المجالات التخصصية المختلفة ووضع الخطط والبرامج واتخاذ القرارات والإجراءات لتنفيذها. ويشترط فيهم توفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة، ويتم تعيين الوكلاء ورؤساء الدوائر والمديرين العاملين من موظفي هذه الفئة أو ما يعادلها. تحدد الرواتب وسائر الحقوق المالية لشاغلي وظائف هذه الفئة وفقاً للدرجة الوظيفية الواردة في قرار التعيين وفقاً لأحكام القانون.

الفئة الثانية: وتشمل الوظائف التخصصية في مختلف المجالات وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة القيام بالأعمال التخصصية في المهن الطبية والهندسية والإدارية والقانونية والمالية والمحاسبية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية وغيرها. وتضم هذه الفئة موظفي الدوائر الحكومية التي تتطلب مهارات تخصصية محددة. ويتم اختيار من يمتلكون مهارات إدارية وقيادية من بين موظفي هذه الفئة أو ما يعادلها لشغل الوظائف الإدارية والإشرافية الوسطى كالمديرين ورؤساء الأقسام ورؤساء الشعب والوحدات.

الفئة الثالثة: وتشمل الوظائف الفنية والكتابية وأعمال السكرتارية من طباعة وحفظ وثائق وغيرها.

الفئة الرابعة: وتشمل الوظائف الحرفية في مجالات التشغيل والصيانة والحركة والنقل والورش الميكانيكية والكهربائية ومحطات القوى وغيرها.

الفئة الخامسة: وتشمل وظائف الخدمات كالحراس والسعاة ومن في حكمهم

المقصد من هذه العقوبة تنزيل درجة الموظف إلى الدرجة الأدنى منها مباشرة أم المجال مفتوح، بمعنى تنزيل درجة الموظف أكثر من درجة ولا يشترط درجة واحدة، حيث كان لكل اتجاه مبرراته القانونية:

الاتجاه الأول: وهو ما ذهب إليه كلا من المشرع الأردني⁽¹⁾ وكذلك المشرع المصري حيث نص على أن خفض الدرجة -كعقوبة تأديبية- يكون إلى الدرجة الأدنى مباشرة، كما هو الحال في قانون العاملين المدنيين في الدولة المصري، ذلك لأن الخفض لأكثر من درجة يعتبر جزاء بالغ القسوة⁽²⁾، هذا ويؤيد غالبية الفقه الإداري هذا الاتجاه الذي يقصر التخفيض على درجة واحدة مباشرة، بحجة أن القول بعكس ذلك يجعل هذه العقوبة التأديبية غير محددة، ويمنح جهة التأديب سلطة تحكيمية⁽³⁾.

الاتجاه الثاني: يرى أصحاب هذا الاتجاه بجواز تنزيل درجة الموظف إلى أكثر من درجة، وذلك لأن النص جاء مطلقاً دون تقييد⁽⁴⁾

ويرى الباحث بضرورة الأخذ بالرأي الأول الذي سلكه غالبية الفقه الإداري وذلك لأن الاتجاه الأول قد استند إلى مبدأ مشروعية العقوبة التأديبية، والذي ينص على أنه لا يجوز للإدارة أن توقع على الموظف عقوبة ليست مدرج ضمن العقوبات التأديبية التي نص عليها القانون، وحيث إنه من المسلم به فقهاً أن العقوبات التأديبية لا يجوز التوسع بها، على غرار العقوبات الجنائية، لذلك لا يجوز بأي حال من الأحوال التوسع في تفسيرها، أو القياس وإلا كانت العقوبة باطلة. لذلك تحمل هذه العقوبة على أنها تنزيل لدرجة واحدة، وبما أن المشرع لم ينص صراحة على خفض أكثر من درجة فلا يجوز للإدارة أن تتجاوز صلاحيتها المقررة لها وفق القانون وتقرر عقوبة لم ينص عليها المشرع.

(1) راجع نص المادة 141/أ من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007م والذي نص على -خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة ويحدد القرار الصادر بتوقيع العقوبة الإقديمة في هذه الدرجة ومرتب الموظف فيها

(2) نواف، كنعان، مرجع سابق، ص 180

(3) راجع في هذا الرأي: البنداري، عبدالوهاب، العقوبات التأديبية، مرجع سابق، ص 193، أيضاً مشار إليه عند الحلو، ماجد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 352.

(4) حسن عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، دائر النهضة العربية للنشر والتوزيع، 1964م، ص 316، مشار إليه أيضاً عند نواف، كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 181

وعليه نوصي المشرع الفلسطيني أن يحدو حدو المشرع الأردني الذي أجاد صياغة هذه العقوبة بشكل محكم ومقيد لا مجال فيه للاجتهد أو التأويل، حيث نص في المادة (141/أ) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007م على "خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة ويحدد القرار الصادر بتوقيع العقوبة الأقدمية في هذه الدرجة ومرتب الموظف فيها"، لذا ندع لإعادة صياغة هذه العقوبة بشكل سليم لتصبح على النحو الآتي "تنزيل الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة على ألا تكون أول مربوط الدرجة"، وذلك بهدف رفع جميع الإشكاليات والمعوقات التي قد تثار عند تطبيق هذه العقوبة، وحتى لا يكون هناك مجال للشطط والتفسيرات التي ليست في محلها.

أما بخصوص الإشكاليات التي قد تواجه هذه العقوبة في حال تأخر المشرع في تعديلها، فيمكن الاستئناس بحكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر والتي نصت في حكمها على ما يلي:

"ولأن الموظف المحكوم عليه بخفض درجته كان في الدرجة السادسة وهي أدنى درجات الكادر الفني العالي ومن ثم فإن مجازاته بخفض درجته إلى الدرجة السابقة عليها وهي الدرجة السابعة ينطوي على خفض الكادر التابع له ولما كانت عقوبة خفض الكادر ليست من العقوبات التي ورد ذكرها على سبيل الحصر النص على جواز توقيعها على الموظفين في قانون موظفي الدولة... ومن ثم يتعين تصحيح الحكم⁽¹⁾"

ويستفاد من الحكم السابق أن عقوبة تنزيل الدرجة تطبق على الدرجات الوظيفية فقط، حيث لا يوجد مكان لها بين الفئات الوظيفية، وذلك للحفاظ على مشروعية العقوبة، وعليه لا تطبق مثل هذه العقوبة على موظفي الفئة الأولى، وكذلك على الموظفين الذين يشغلون آخر مربوط الدرجة في باقي الفئة.

وكذلك يمكن الاستعانة بنص المادة (86) من قانون العاملين المدنيين المصيرين رقم (47) لسنة 1978 في حل إشكالية احتساب سنوات الأقدمية التي يقضيها الموظف بعد مجازاته بعقوبة تنزيل الدرجة، سواء تلك السنوات التي قضاها على الدرجة التي كان يشغلها قبل التنزيل أو السنوات التي قضاها بعد تنزيله، والتي تنص على أن "عند توقيع جزاء الخفض إلى وظيفة أدنى يشغل العامل الوظيفة الأدنى من تلك التي كان يشغلها عند إحالته إلى المحاكمة مع استحقاق العلاوات الدورية المستقبلية المقررة للوظيفة الأدنى بمراعاة شروط استحقاقها وتحدد أقدميته في

(1) زين الدين بلال، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص 397، 398

الوظيفة الأدنى بمراعاة أقدميته السابقة فيها بالإضافة إلى المدة التي قضاها في الوظيفة الأعلى مع الاحتفاظ له بأجره الذي يتقاضاه عند صدور الحكم بتوقيع الجزاء"⁽¹⁾.

8. الإنذار بالفصل

وهي عقوبة تتشابه إلى حد ما مع العقوبات البسيطة وذلك من جانب أنها عقوبة ذات تأثير معنوي ونفسي على الموظف، هذا وتخلو أغلب التشريعات النافذة⁽²⁾ من هذه العقوبة، وذلك لأنها ليست بعقوبة ذات جدوى⁽³⁾، كونها أقل جسامة وخطورة من عقوبات مثل الوقف عن العمل لمدة لا تزيد عن ستة شهور مع صرف نصف الراتب، والحرمان من الترقية، وتزليل الدرجة.

ومن خلال استقراء نصوص وأحكام قانون الخدمة المدنية، نلاحظ بأن المشرع لم ينص على إن هذه العقوبة تسبق عقوبة الفصل من الخدمة حيث تلتها عقوبة الإحالة للمعاش ومن ثم عقوبة الفصل من الخدمة وبذلك تكون قد جاءت مستقلة عن عقوبة الفصل من الخدمة، لذلك أصبحت الإدارة غير ملزمة بمجازاة الموظف بالفصل من الخدمة إذا ما ارتكب خطأ أو جريمة لم يعاقب عليها مسبقاً، حتى وإن كان قد تم مجازاته بعقوبة الإنذار بالفصل عن جريمة تأديبية مستقلة عن التي قام بارتكابها مؤخراً.

ويرى الباحث أن الأمر كان سيختلف فيما لو نص المشرع على عقوبة الإنذار بالفصل قبل عقوبة الفصل من الخدمة مباشرة، وأضاف إليها كلمة نهائي لتصبح عقوبة إنذار نهائي بالفصل، حينها كانت الإدارة ستلزم بهذه العقوبة وتصبح أكثر جدوى وفاعلية.

(1) مثال على ذلك: طيبب تم تعيينه على الفئة الثانية الدرجة الرابعة، وبعد ثلاث أعوام تم مجازاته بعقوبة تنزيل الدرجة، وعليه تم تنزيله للدرجة الخامسة وقضى عليها عامين وبعد ذلك تم محو العقوبة كون أن مدة محو عقوبة تنزيل الدرجة هي عامين من تاريخ توقيعها وبعدها تم إرجاعه للدرجة الرابعة، هنا سيتم احتساب وضم السنتين التي قضاها على الدرجة الخامسة مع الثلاث سنوات التي قضاها على الدرجة الرابعة .

(2) من التشريعات التي لا تأخذ بعقوبة الإنذار بالفصل ضمن العقوبات التأديبية التي توقعها على موظفيها التشريع المصري حيث خلى قانون العاملين من هذه العقوبة وكذلك التشريع الأردني والتشريع الليبي والتشريع اليمني والمغربي والجزائري.

(3) ويرى الدكتور عدنان عمرو إن الإنذار بالفصل لا يشكل عقوبة إذ يبقى مجرد إنذار ولا يرقى إلى أي من مستوى العقوبات الأخرى عدا الثلاث الأولى، راجع عمرو، عدنان، شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام

1998، أضواء للتصميم والمونتاج. الفني، 1999م، ص 61

9. الإحالة إلى المعاش

ترتبط هذه العقوبة مع عقوبة الفصل من الخدمة برابط مشترك وهو أن كلاهما يؤدي إلى نتيجة واحدة، تتمثل في إنهاء الرابطة وبين الموظف والدولة " الإدارة "، إلا أن الإحالة إلى المعاش، يظل فيها الموظف محتفظا بمعاشه، مقدرا وفق القواعد القانونية المقررة في قانون التقاعد العام، أو قانون التأمين والمعاشات أو غيرها من القوانين ذات العلاقة، والتي تنظم آلية إحالة الموظف للمعاش⁽¹⁾.

وتعد هذه العقوبة من العقوبات الجسيمة التي توقع على الموظف من حيث الجسامة والتأثير على الوضع المالي والقانوني للموظف، حيث تنهي فيها الإدارة خدمة الموظف وتحيله إلى التقاعد، قبل بلوغ السن القانونية للتقاعد أي قبل بلوغ سن الستين، وبذلك تكون قد حرمته من بلوغ السن القانونية، والوصول لأعلى درجات السلم الوظيفي، إلا أنها تعتبر أخف حدة من عقوبة الفصل من الخدمة والتي سيتم ذكرها لاحقاً⁽²⁾.

أما نظام العاملين المصري فأفرد لعقوبة الإحالة على المعاش وضعا خاصا بها كعقوبة مستقلة عن عقوبة الفصل من الخدمة، كعقوبة ثانية، ويرى الدكتور البنداري إن كل من عقوبة الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة والعزل مصطلحات متماثلة من حيث المضمون أو الأثر وان اختلفت التسمية، وعندما نص المشرع في قانون الخدمة المدنية لسنة 1998م على هاتين العقوبتين لم يوضح ما إذا كان من حق هذا الموظف المفصول أو المحال إلى المعاش أن يحتفظ براتبه التقاعدي، كما لم ينص على الحرمان منها وبما إن العقوبات تفسر في أضيق المعاني فإن هذا المحال أو المفصول يحتفظ بما لديه من حقوق مالية من الإدارة، والجدير بالذكر أن هذه العقوبة من العقوبات الثلاث فقط التي يمكن إن توقع على موظفي الفئة العليا⁽³⁾.

ومما يجدر الإشارة إليه أن هذه العقوبة من ضمن العقوبات التأديبية التي تحتاج إلى لجنة تحقيق تشكل بمعرفة ديوان الموظفين العام، وذلك كون أن هذه العقوبة تعتبر بمثابة شهادة وفاة للموظف. كما وتتخذ الإحالة للمعاش صورة مختلفة في قانون الخدمة المدنية:

1. الصورة الطبيعية وهي تتمثل في إحالة الموظف للمعاش لإكمال السن القانونية أي بلوغه سن التقاعد وهو الستين عاما.

(1) زين الدين، بلال، التأديب الإداري دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص 399

(2) الحلو، ماجد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 293

(3) أبو كشك، عبير، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 56

2. صدور قرار من الجهة الإدارية بإحالة الموظف للمعاش بناء على طلب خطي من الموظف⁽¹⁾.
3. أن تكون الإحالة عبارة عن عقوبة تأديبية قامت الإدارة بمجازاة الموظف بها جزاء لما ارتكبه من مخالفات أو جرائم تأديبية⁽²⁾.

10. الفصل من الخدمة

يعد الفصل من الخدمة من أشد العقوبات التي توقع على الموظف في إطار المنظومة التأديبية، حيث تعني تسجيل خروج للموظف بشكل نهائي من الحياة الوظيفية، وقد يترتب على الفصل من الخدمة الحق في المعاش أو الحرمان منه كلياً أو جزئياً، وهو ما تقضي به بعض القوانين صراحة⁽³⁾.

ويؤخذ على المشرع الفلسطيني عدم قيامه بتنظيم مسألة الفصل من الخدمة كما فعل كل من المشرع اللبناني والمغربي⁽⁴⁾، سواء كان ذلك بتقيد النص أو بتنظيم المسألة في نصوص لاحقة، وإنما سار على غرار المشرع المصري والجزائري، حيث نص على عقوبة الفصل من الخدمة دون التطرق إلى مدى تأثيرها على الراتب التقاعدي، بمعنى هل يجوز للموظف الحصول على راتب تقاعدي أو سيحرم منه، لذلك نرى بضرورة أن يحذو المشرع الفلسطيني حذو كلا من المشرع المغربي واللبناني في توضيح الأثر القانوني لمثل هذه العقوبة على المزايا المادية للموظف.

ويرى الدكتور ماجد الطو بأن عقوبة الفصل من الخدمة جاءت دون قيد أو وصف وهذا يعني الرجوع للأصل، وهو الاحتفاظ بالحق في المعاش أو المكافأة وبالتالي عدم حرمان الموظف

(1) راجع نص المادة (101، فقرة 2) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م المعدل بالقانون

رقم (4) لسنة 2005م على "تنتهي خدمة الموظف بإحالته إلى المعاش في حالتين:

1- وفقاً لأحكام المادتين (68، 70) من هذا القانون. 2- بموافقة من رئيس الدائرة الحكومية بناء على طلب خطي من الموظف شريطة ألا يقل عمره عند تقديمه هذا الطلب عن خمسين سنة وبشرط استيفاء الحد الأدنى من السنوات لاستحقاق معاش التقاعد.

(2) راجع نص المادة (68) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م

(3) أبو سيدو علا، الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مرجع سابق، ص 169

(4) جاء نص المشرع اللبناني على النحو الآتي "1- إنهاء الخدمة، مع الاحتفاظ بما يستحق من مكافأة أو معاش تقاعدي 2- العزل، وهي أشد العقوبات وأقساها حيث يترتب عليها حرمان الموظف من كافة حقوقه، في حين أطلق المشرع المغربي مصطلح العزل على عقوبة الفصل من الخدمة حيث جاء كلا المصطلحين بنفس المعنى فنص على "العزل من غير توقيف حق التقاعد، والعزل المصحوب بتوقيف حق التقاعد، والإحالة الحتمية على التقاعد.

من أي من الراتب التقاعدي أو المكافأة، وذلك كونه لم ينص على ذلك بنص صريح كما فعلت بعض التشريعات، حيث أن عقوبة الفصل من الخدمة هي في حد ذاتها عقوبة، والحرمان من الراتب التقاعدي "المعاش" هي عقوبة أخرى منفصلة، لم ينص عليها المشرع⁽¹⁾.

ويميل الباحث إلى رأي الدكتور ماجد الحلو، وذلك كونه من المستقر فقها وقضاء عدم التوسع في تفسير نصوص وأحكام القانون الإداري، وما دام جاء النص مطلقاً دون تحديد أو وصف فيحمل النص على المعنى المقصود من ظاهره، دون الخوض في مكنوناته وتفسيراته، وفتح مجال الاجتهاد والقياس.

وفي ختام الحديث عن آخر العقوبات التأديبية، ألا وهي عقوبة الفصل من الخدمة ينبغي القول بأن هذه العقوبة قد تأخذ شكل عقوبة تأديبية أي بمعنى أن تكون نتيجة ارتكاب الموظف جرائم إدارية تم مجازته على أثرها بهذه العقوبة الإستئنافية، وأما أن تكون عقوبة تبعية ترتيبية على عقوبة جنائية⁽²⁾.

(1) الحلو ماجد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص292، مشار إليه عند ابو سيدو علا، الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مرجع سابق، ص170
 (2) راجع نص المادة (96) البند السادس من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م.

المبحث الثالث

الضمانات التأديبية للموظف العام

تحثل الضمانات التأديبية أهمية بالغة في مجال الوظيفة العامة، وبالتحديد في نطاق المساءلة التأديبية، إذ أنها تعد بمثابة السياج الذي يحمي حقوق الموظف المحال على التأديب والذي يحد من تعسف الإدارة وتطرفها ومغالاتها وبالتالي التوصل إلى مساءلة تأديبية عادلة للموظف، كما وتجعل الموظفين على بينة فيما يتخذ ضدهم من إجراءات وعقوبات تأديبية، ومدى موافقتها لمقتضيات المشروعية القانونية فيما يتعلق بها، كما وتكفل هذه الضمانات في الوقت نفسه إلزام الإدارة بإتباع الإجراءات اللازمة لتأديب الموظف العام وتطبيق العقوبات بالشكل السليم الذي نص عليه القانون.

هذا وتعتبر الضمانات التأديبية بمثابة رمانة الميزان التي تحافظ على تحقيق توازن فعلي وحقيقي بين مصلحتين متناقضتين، مصلحة الموظف العام في أن تؤمن له مساءلة تأديبية عادلة ومصلحة الإدارة في المحافظة على حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد من جهة أخرى. وعليه سيتطرق الباحث إلى جملة من الضمانات الهامة والرئيسة التي تبصر الموظف بموقفه وموقعه من المنظومة التأديبية التي يدور في رعاها .

المطلب الأول: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

لئن كانت السلطة التأديبية تترخص في تحديد الأفعال التي تتدرج في نطاقها الأخطاء التأديبية، إلا إن الأمر على النقيض في مجال العقوبات التأديبية حيث تلتزم الإدارة بتوقيع إحدى العقوبات المنصوص عليها في سلم العقوبات التأديبية في القانون الناظم للعلاقة الوظيفية، وذلك كون مبدأ شرعية العقوبة أصلا من الأصول التي يقوم عليها النظام التأديبي المعاصر، إلا أن ذلك الأمر لا يستقيم على إطلاقه بل يحدده أصلا آخر لا يقل أهمية عنه، ألا وهو التسليم للسلطة التأديبية بحريتها في إختيار العقوبة التأديبية التي توقعها من بين العقوبات المقررة قانونا⁽¹⁾.

ويقضى مبدأ الشرعية أن تنقيد سلطة التأديب بالجزاء الواردة في القانون على سبيل الحصر، فهي ملزمة بتوقيع الجزاء المحدد ولا يجوز لها أن توقع على الموظف جزاء أو عقوبة لم

(1) غازي، هيثم، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، دار الفكر الجامعي بالاسكندرية، 2010م.

يرد بها نص فيما يتعلق بتأديب الموظف، فلا يجوز توقيع الجزاء المناسب للواقعة محل الجريمة الإدارية⁽¹⁾.

وقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على أنه لا يجوز معاقبة الموظف بجزاء لم ينص المشرع ويحدده من بين الجزاءات التأديبية التي يمكن معاقبة الموظف بها إعمالاً لمبدأ شرعية العقاب في المجال التأديبي، الذي وإن سمح بعدم حصر المخالفات التأديبية التي تقع على الموظف، وبمجازاته عن أي مسلك يعد إخلالاً منه لواجبات وظيفته ومقتضياتها، إلا أنه حظر توقيع عقوبة غير تلك العقوبات التأديبية التي نص عليها المشرع⁽²⁾.

وطبقاً لهذا المبدأ فإنه يجب على سلطة التأديب الالتزام بالقيود الشكلية والموضوعية للتأديب، فمن حيث الشكل فالسلطة التأديبية ملزمة قانوناً باستعمال اللفظ والمصطلح الواردة بقائمة العقوبات التأديبية، ومثال على ذلك موظف تم مجازاته بعقوبة تنزيل درجة فهي تعنى تنزيل درجة، ولا تعنى تنزيل فئة أو تنزيل أكثر من درجة، أما من الناحية الموضوعية فإن الجزاء التأديبي لا يمس سوى العلاقة الوظيفية فلا يتعدى على الحرية أو المال الخاص أو الكرامة الشخصية فلا يجوز أن يكون الجزاء توجيه إهانة للموظف ولا تعارض بين هذا المبدأ وبين تخويل السلطة التأديبية سلطة تقديرية في اختيار الجزاء الملائم للمخالفة الواحدة ولكن يشترط عدم تجاوز السلطة⁽³⁾.

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا لقاعدة وجوب الالتزام بالعقوبات الواردة بقانون العاملين المدنيين بالدولة، رفضها تطبيق عقوبة خفض الدرجة التي تنطوي على خفض الكادر لأن خفض الكادر لا يندرج في إطار العقوبات التي حددها النص على سبيل الحصر، وتخلص واقعات الطعن في أن المحكمة التأديبية عاقبت أحد الموظفين بخفض درجته الوظيفية نظير ما ثبت في حقه من خطأ، ولما طعن في ذلك الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا تبين لها أن الموظف المحكوم عليه بخفض الدرجة كان وقت الحكم عليه في الدرجة السادسة بالكادر الفني العالي، ومقتضى تنفيذ ذلك الحكم تجاوز خفض الدرجة إلى تغيير نوع الوظيفة بنقله من الكادر الفني العالي، وبناء عليه فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بإلغاء الحكم الطعين تأسيساً على أن "الموظف المحكوم بخفض درجته كان في الدرجة السادسة ... وهي أدنى درجات هذا الكادر الفني العالي" فإن مجازاته

(1) النهري، مجدي، الموظف العام، دار النهضة العربية، 1996م، ص404.

(2) المحكمة الإدارية العليا، 22 مارس 2003 م، الطعن رقم 578 لسنة 84 قضائية عليا، الدائرة الخامسة، المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة، الجزء الثالث ص210-212، مشار إليه عند ملوخية عماد، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص299

(3) مقال بعنوان "محاضرات في التنظيم والادارة"، منشور على الموقع الإلكتروني:

(<https://www.facebook.com>)

بخفض درجته إلى الدرجة السابقة عليها وهي الدرجة السابعة، ينطوي على خفض الكادر التابع له، ولما كانت عقوبة خفض الكادر ليست من العقوبات التي ورد على سبيل الحصر النص على جواز توقيعها على الموظفين... فمن ثم يتعين تصحيح الحكم المطعون فيه⁽¹⁾.

وبناء على ذلك فإن المبدأ الذي يطبق في مجال العقوبات التأديبية هو " لا عقوبة إلا بنص" وإذا وجد نص فيجب التقيد بهذا النص بأعمال التفسير الضيق فيما يتصل بتفسير وتطبيق العقوبات التأديبية. وبهذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها بأنه " ومن حيث أن العقوبات التأديبية وما يترتب عليها مباشرة من آثار عقابية لا يسوغ أن تجد لها مجالا في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح، شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية، بسبب أنها قيد على الحريات، وكذلك العقوبة التأديبية وأثارها العقابية فأنها قيد على حقوق الموظف، والمزايا التي تكفلها له القوانين واللوائح، فلا محل لأعمال أدوات القياس، ولا محل للاستنباط، ولو جاز ذلك فلا يوجد أحد يمكن الوقوف عنده"⁽²⁾.

وبهذا المعنى أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة - في مصر - حيث قالت "إنه عندما يضع مجلس الإدارة لائحة تتضمن من أنواع المخالفات، وما يقابلها من الجزاءات التأديبية، فإن هذه اللائحة تكون جزءاً من النظام القانوني للعاملين، وتنطوي على ارتباط بين الجرم الإداري والعقوبة المحددة له على نحو ما هو مقرر في قانون العقوبات، ومن ثم تصبح السلطة المختصة بتوقيع الجزاء مقيدة عند ثبوت المخالفة بتوقيع الجزاء المقرر لها في اللائحة، وتتحسر عنها السلطة التقديرية المسلم بها كقاعدة عامة في اختيار الجزاء المناسب من بين الجزاءات في النظام الوظيفي"⁽³⁾.

ويحتل هذا المبدأ أهمية بالغة في مجال التأديب الإداري في كل التشريعات الوظيفية، إذ يهدف إلى إحاطة الموظفين مسبقاً بالأفعال التي تعد أخطاءً تأديبية والتي يترتب عنها إنزال العقوبة التي حددها القانون، وبالتالي يكون الموظف على بينة من المركز الذي سيؤول إليه في حالة ما إذا ارتكب أي فعل من هذه الأفعال أو امتنع عن القيام بإحدى الواجبات الملقاة على عاتقه هذا من

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (784) لسنة 67، مجموعة مبادئ السنة الثانية عشر، ص 1204، تم الإشارة إليه عند غازي هيثم، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، مرجع سابق، ص 34، 33

(2) المحكمة الإدارية العليا في جلسة 13 يناير سنة 1963 في الطعن رقم 1507 لسنة 6 قضائية، مشار إليه عند النهري، مجدي، الموظف العام، مرجع سابق، ص 405

(3) عياش، أمجد، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير منشورة، نوقشت في 2007، ص 44

جهة، ومن جهة أخرى يساعد على حماية الموظف من إمكانية تعسف الإدارة بتوقيع جزاء غير منصوص عليه أو إنزال عقوبة أشد من العقوبة المقررة قانوناً⁽¹⁾.

ومما يجدر الإشارة إليه أن المشرع الفلسطيني في مجال الوظيفة العامة كغيره من التشريعات الوظيفية الأخرى، لم يحدد العقوبة الواجب توقيعها على كل فعل من الأفعال على سبيل الحصر، حيث اكتفى فقط بوضع قاعدة عامة مفادها أن كل خروج عن واجبات ومقتضيات الوظيفة العامة⁽²⁾ يعد جريمة تأديبية تستوجب توقيع الجزاء المحدد، خاصة وأن واجبات الموظف تلتقي مع القواعد والمبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، فأى فعل ينطوي على الإخلال بأي من هذه المبادئ يعد مخالفة تأديبية، وتطبيقاً لمبدأ شرعية العقوبة التأديبية، فقد حصر المشرع الفلسطيني العقوبات التأديبية الجائز إيقاعها على الموظف بما يلي"

1. التنبيه أو لفت النظر.
2. الإنذار.
3. الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يوماً.
4. الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر.
5. الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون.
6. الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب.
7. تخفيض الدرجة.
8. الإنذار بالفصل.
9. الإحالة إلى المعاش.
10. الفصل من الخدمة"

المطلب الثاني: شخصية العقوبات التأديبية

يعتبر مبدأ شخصية العقوبة أو الجزاء بصفة عامة من المبادئ الأساسية التي نادى بها دساتير الدول والشرائع السماوية، وهو من المبادئ المقررة - بصفة عامة - في جميع المجالات العقابية، الجنائية أو التأديبية، ولو لم يوجد نص عليها، فهو ينبع من ضمير العدالة.⁽³⁾

(1) عمراوي، حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المسائلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، نوقشت في 2011-2012م

(2) راجع نص المادة (67) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م

(3) البنداري، عبد الوهاب، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة .

مرجع سابق، ص 68

ونظرا لكون العقوبة التأديبية عقوبة ردية فإنها تخضع كغيرها من العقوبات الردعية الأخرى إلى مبدأ شخصية العقوبة، والذي يعتبر من المبادئ الأساسية التي استقرت عليها جميع السياسات العقابية، حيث ترجع جذور هذه القاعدة إلى الشريعة الإسلامية التي كانت سباقة في إرساء جميع مبادئ العقوبة، حيث يقول رب العزة في كتابه العزيز ﴿وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى﴾⁽¹⁾ كما جاءت بعد ذلك السنة النبوية مؤكدة لهذا المبدأ حيث قال الرسول صلى الله عليه وسلم " لا يؤخذ الرجل بجريرة أبيه ولا بجريرة أخيه "أما بالنسبة للقوانين الوضعية فلم تعرف هذا المبدأ بشكل جلي إلا بعد الثورة الفرنسية، إذ نصت عليه المادتين (8) و(9) من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن كما أقره المجلس الدستوري الفرنسي⁽²⁾.

ويعني هذا المبدأ أن لا يسأل عن العمل إلا فاعله، وأن الفرد لا يسأل عن عمل غيره، كما يقصد بشخصية العقوبة التأديبية أنها لا توقع إلا على من ارتكب المخالفة التأديبية وثبتت مسؤوليته التأديبية، ويتصل مبدأ شخصية الجزاء التأديبي بتحديد من يوقع عليه هذا الجزاء، حيث أنه وفقا لهذا المبدأ ينصب الجزاء على مقترف الذنب الإداري، سواء قام بارتكابه بشكل مباشر أو غير مباشر كأن يكون قد قام بفعل إيجابي أو سلبي محدد يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة التأديبية، وعليه فالمسؤولية التأديبية مسؤولية شخصية يشترط لقيامها وقوع خطأ يشكل إخلالا بالواجبات الوظيفية مع إمكانية إسناد هذه الخطأ إلى عامل محدد، ويترتب عن عجز الإدارة في تحديد الموظف المخطئ تحديدا دقيقا انتفاء المسؤولية التأديبية عنه، وتبعاً لذلك فالعقوبة لا يمكن أن توقع إلا على شخص الموظف المذنب، أي الذي ارتكب الجرم الإداري.⁽³⁾

وفي حالة شيوع التهمة بين أكثر من موظف فإنه يجب التثبت من أن ثمة فعل إيجابي أو سلبي ترتب عليه إخلالاً بواجبات الموظف الوظيفية حتى يعد مسؤولاً بصفة شخصية عن هذا الفعل وفي حدوده دون أن يتعدى ذلك مساءلته عن الأفعال المنسوبة إلى غيره⁽⁴⁾.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على ضرورة مبدأ شخصية العقوبة، وذكرت في حكمها الصادر في 14 نوفمبر 1963م " أن المسؤولية التأديبية شأنها في ذلك شأن المسؤولية الجنائية مسؤولية شخصية فيتعين لإدانة الموظف أو العامل ومجازاته إداريا في حالة شيوع التهمة بينه وبين غيره أن يثبت أنه قد وقع منه فعل إيجابي أو سلبي محدد يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة

(1) سورة فاطر الآية 18

(2) النهري، مجدي، الموظف العام، مرجع سابق، ص 405

(3) عمراوي، حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المسائلة التأديبية، مرجع سابق، ص 26

(4) زين الدين، بلال، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص 411

الإدارية فإذا انعدم المأخذ على السلوك الإداري للعامل ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها فلا يكون ثمة ذنب إداري وبالتالي لا محل لتوقيع جزاء تأديبي وإلا كان قرار الجزاء التأديبي في هذه الحالة فاقد لركن من أركانه وهو ركن السبب⁽¹⁾

إلا أن جانب من الفقه يرى أن مبدأ شخصية العقوبة غير متحقق بصورة كاملة في قوائم العقوبات المقررة على الموظف العام، حيث أن جميع هذه القوائم تأخذ بمبدأ الخصم من مرتب الموظف بنسب متفاوتة، مع أن هذا المرتب في معظم الأحيان يكون المورد الأساسي لأسرة الموظف، لاسيما في الدول النامية التي تتضاءل فيها الدخول خارج نطاق العمل، الأمر الذي يؤدي إلى امتداد أثر العقوبة إلى أسرة الموظف وأولاده، فهم الذين يحملون العبء الحقيقي لهذا العقاب، مما يجرّد العقوبة من طابعها الشخصي⁽²⁾.

ومما يجدر ذكره أن مبدأ شخصية العقوبة يعتبر من قبيل المبادئ والأحكام العامة إلا أنه ورد عليه استثناء واحد جاء ذلك في نص المادة (74) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني "لا يعفي الموظف من العقوبة التأديبية استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر خطي بذلك صادر إليه من رئيسه المذكور بالرغم من تنبيهه للمخالفة خطياً"، وهنا الموظف تتخلع عنه عباءة المسؤولية، التي يلبسها الرئيس الإداري مصدر القرار المخالف لأحكام وقوانين الوظيفة العامة.

المطلب الثالث: مبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع الجريمة الإدارية

لقد سبقت الشريعة الإسلامية كافة القوانين الوضعية في إرساء هذا المبدأ، حيث سطر ربنا الكريم ذلك في كتابه الحكيم فقال تعالى: ﴿وَجَزَاءُ سَيِّئَةٍ سَيِّئَةٌ مِثْلُهَا﴾⁽³⁾، وكذلك في قوله تعالى: ﴿وَإِنْ عَاقَبْتُمْ فَعَاقِبُوا بِمِثْلِ مَا عُوقِبْتُمْ بِهِ﴾⁽⁴⁾.

ونظراً لاختلاف المجال التأديبي عن المجال الجنائي بشأن انطباق مبدأ الشرعية الجنائية لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" في المجال الجنائي وتعذر أعمال ذلك بصورة كاملة في المجال

(1) النهري، مجدي، الموظف العام، مرجع سابق، ص407، مشار إليه عند، زين الدين، بلال، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص411

(2) الطماوي، سليمان، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص363، أيضاً أشار إليه عياش، أمجد، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص52

(3) سورة الشورى الآية رقم 40

(4) سورة النحل الآية رقم 126

التأديبي حيث لا يمكن سوى التقرير بأنه " لا عقوبة إلا بنص" وذلك لصعوبة حصر الجرائم التأديبية، وهو الأمر الذي ترتبت عليه نتائج لعل أهمهما يكمن في تمتع السلطة التأديبية بقدر كبير من السلطة التقديرية عند قيامها بتوقيع الجزاء التأديبي نظير اقتراح جرم إداري⁽¹⁾.

وحيث أن الجزاء التأديبي يفرض بمناسبة ارتكاب مخالفة تأديبية معينة، فيجب أن يكون رد الفعل (العقوبة) متناسب مع الفعل ذاته (الجريمة الإدارية) لأن التوازن يغطي الضرر ويمنح الردع مضموناً عادلاً، فالملاءمة هي جوهر نفعية العقاب وفقدانها يبذر الشك حول طبيعة العدالة أو جدية الوظيفة التأديبية⁽²⁾.

لذلك فالمشرع قد قيد السلطة التأديبية بتحديدده للعقوبات التأديبية التي يجوز لها توقيعها على سبيل الحصر في مقابل أن ترك لها حرية واسعة واستقلال كبير في اختيار العقوبة المناسبة على المخالفات الإدارية التي تقع من الموظف العام المذنب من بين قائمة العقوبات المقررة وفقاً بما يتلاءم ويناسب درجة جسامة الفعل، وبما يكفل فاعلية الإدارة وحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ودون المساس بضمانات الموظف وحقوقه⁽³⁾.

لذلك ينبغي القول بأن على السلطة التأديبية عند تصديها لإعمال سلطتها في تحديد المسؤوليات التأديبية عن الأفعال التي اقترفت بالمخالفة للقوانين الناظمة لواجبات الموظف العام، فمن الضروري أن يتم مراعاة مبدأ التناسب فيما بين الجزاء الذي يتم توقيعه والأفعال المؤثمة التي تتم المسائلة التأديبية بشأنها دون أن يلحق بذلك ثمة غلو فمن غير المتصور أن يوقع عقوبة الفصل من الخدمة بسبب تأخر أحد الموظفين العموميين في الحضور لمقر العمل حيث أن ذلك يهدر الغاية المستخدمة من تقرير العقوبات التأديبية وتساعدتها من أقل العقوبات وهو التنبيه أو لفت النظر حتى تصل إلى أقصى عقوبة وهي الفصل من الخدمة⁽⁴⁾.

وبشأن الغلو والإفراط فقد أكدت على هذا المحكمة الإدارية العليا المصرية بحكمها في 22 فبراير من عام 2009، والذي جاء فيه "... استقر قضاء هذه المحكمة على أنه كانت للسلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية، سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها شأن أية سلطة تقديرية أخرى

(1) باشا، خليل، النظام التأديبي، دار الجامعة الجديدة، 2012، ص 115

(2) مقال بعنوان "محاضرات في التنظيم ولإدارة"، مرجع سابق، منشور على الموقع الإلكتروني:

(<https://www.facebook.com>)

(3) النهري، مجدي، الموظف العام، مرجع سابق، ص 406

(4) باشا، خليل، النظام التأديبي، مرجع سابق، ص 117

ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب⁽¹⁾.

وبسبب عدم تناسب العقوبة مع الجرم الإداري المرتكب فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بجلسة 1974/1/19 بعدم التناسب بين الجزاء الإداري وهو الخصم من المرتب والذنب وهو الاختلاس ورأت أن الجزاء الحق لمثله هو الفصل من الخدمة، وكذلك بسبب شدة الجزاء فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بجلسة 1975/3/22 باعتبار فصل العامل من الخدمة، جزاء لا يتناسب مع ما ارتكبه من مخالفة لما أحاطت به من ظروف وملابسات سواء المتعلقة به أم بالحادث (التزوير) لا تستدعي أخذه بالشدة المتناهية، حيث لم يقدّم دليل عليه على تعمد ارتكاب الذنب وإنما وقع نتيجة عدم خبرته ودرايته بالعمل⁽²⁾.

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بفلسطين حيث قررت بهذا الشأن أنه "وبتدقيق العقوبة تجد المحكمة بأنه لا يوجد غلو في العقوبة، ولما كانت محكمة العدل العليا تفرض رقابتها على صحة الإجراءات التأديبية، وعلى مدى ملائمة العقوبة مع المخالفة المنسوبة للمحامي المحال للتأديب، وإن المحكمة تجد الإجراءات متفقة وأحكام القانون، وأنه لا يوجد غلو في العقوبة، وأنه متى كان هذا العيب ينال من الغاية التي توخاها مجلس التأديب في قراره فإنه يعد عيباً قصدياً، لا يفترض وإنما أن يقوم الدليل عليه، من وقائع محددة لها وجود في أوراق الدعوى، وهو ما تخلف في الطعن أمام المحكمة مما يتعين معه رد هذا الطعن⁽³⁾.

ومن خلال الأحكام السابقة يستفاد بأن الإدارة إذا كانت تملك سلطة المساس بحقوق وحرّيات الأفراد فإن ذلك لا يعني أنها تملك سلطة مطلقة في هذا المجال، وإنما يجب أن يكون هذا المساس بالقدر اللازم لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه الإدارة، ألا وهو المحافظة على المصلحة العامة⁽⁴⁾.

(1) المحكمة الإدارية العليا: 22 فبراير 2009، الطعن رقم 7262 لسنة 50 قضائية عليا - الدائرة الرابعة (حكم غير منشور)، مشار إليه عند ملوخية، عماد، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 316

(2) مقال بعنوان "محاضرات في التنظيم والإدارة"، مرجع سابق، منشور على الموقع الإلكتروني:

(<https://www.facebook.com>)

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 2006/61، جلسة 2008/9/25 رام الله

(4) ملوخية، عماد، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 317

ويرى الباحث أن على الإدارة حين ممارسة السلطة التأديبية أن تتخذ من الحيدة شعارا لها ومن الشفافية والنزاهة ما يعينها على الوقوف مسافة واحدة بين مصلحة المرفق والإدارة من جانب ومصصلحة الموظف من جانب آخر، وذلك حال قيامها بتقرير العقوبة التأديبية على الموظف الذي ارتكب الجرم الإداري، ويكمن أهمية الأمر لدينا في فلسطين في ظل ورود عقوبات في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ذات نصوص تسبح في بحر من المرونة السلبية أن صح تسميتها، فهي غير محددة بضوابط تقيد الإدارة عند توقيعها، مثل الخصم من الراتب لمدة لا تزيد عن 15 يوم أو الحرمان من الترقية وعقوبات أخرى تم الإشارة إليها سابقا.

المطلب الرابع: عدم تعدد العقوبة التأديبية عن الواقعة أو الفعل الواحد

من المبادئ المقررة في المجال التأديبي وبصفة خاصة في مجال العقوبات التأديبية هو عدم عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين، وذلك تحقيقا لاعتبارات العدالة والمصلحة الاجتماعية والوظيفية والتي تقضي بعدم جواز المعاقبة على الخطأ الواحد إلا بعقوبة واحدة تتناسبه وأن مسؤوليته يجب أن تتحد في نطاق خطئه بحيث تطمئن نفسه إلى أنه لن يلحق به في المستقبل أي عقوبة عن خطأ سبق وأن ارتكبه وعوقب عليه، فضلا عن أن عدم احترام هذا المبدأ يمثل اعتداء على نهائية العقوبات التأديبية الموقعة من السلطة المختصة بتوقيعها⁽¹⁾.

هذا ويعد عدم جواز ازدواج العقوبة التأديبية عن الفعل الواحد من أهم نتائج تطبيق مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، ويعد الدفع بعدم جواز محاكمة الموظف تأديبيا عن فعل سبق مجازاته تأديبيا عنه، من الدفوع المتعلقة بالنظام العام ويتصل بالشرعية وسيادة القانون بوجه عام ويتعلق بالأسس الجوهرية للنظام العام التأديبي بصفة خاصة، ويجوز إبدائه في أية مرحلة من مراحل الدعوى التأديبية، ولو لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا وبهذا المبدأ لا يجوز أن يعاقب الموظف بأكثر من جزاء واحد عن المخالفة الواحدة⁽²⁾.

كما جاء فيما قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ 1989/6/10 " .. ومن المبادئ العامة الأساسية لشرعية العقاب أيما كان نوعه، أنه لا يجوز عقاب الإنسان عن الفعل المؤثم مرتين، وإن كان يجوز العقاب عن الجريمة التأديبية للموظف العام برغم العقاب عن ذات الأفعال كجرائم جنائية في نطاق المسؤولية الجنائية للموظف، لاختلاف الأفعال وصفا وتكيفا في

(1) النهري، مجدي، الموظف العام، مرجع سابق، ص 418

(2) باشا، خليل محمد، النظام التأديبي، مرجع سابق، ص 193

كل من المجالين الجنائي والتأديبي واختلاف أوجه الصالح العام والمصالح الاجتماعية التي يستهدف من أجلها المشرع تنظيم كل من المسئوليتين الجنائية والتأديبية، وإن كانت كلاهما تهدف إلى تحقيق الصالح الأعلى للجماعة وحماية المصلحة العامة للموظفين...⁽¹⁾.

ومما يستثنى من عدم جواز ازدواج العقوبة التأديبية، هي الجريمة المستمرة، حيث لا يسرى هذا المبدأ (عدم جواز توقيع عقوبتين على المخطئ بسبب جريمة واحدة) على حالة الجريمة التأديبية المستمرة، مثل استمرار الموظف في إهماله أو في إخلاله بواجباته الوظيفية على الرغم من توقيع جزاء عليه عن جريمة الإهمال أو الإخلال بالواجبات في تاريخ سابق، وذلك لان المخالفة التي سبق معاقبته عليها تشكل جريمة تأديبية أخرى مستقلة عن الجريمة الأولى وينبغي تجديد العقوبة لها مرة ثانية، وذلك حتى لا يشجع الموظف على الاستمرار في الإخلال بواجباتهم الوظيفية، ويؤيد هذا حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 14/12/1957 والوارد به " إن استمرار الموظف في إهماله أو في الإخلال بواجبات وظيفته - على الرغم من توقيع جزاء عليه عن هذا الإهمال أو الإخلال بالواجب في تاريخ أسبق - إنما هو مخالفة تأديبية جديدة يجوز مجازاته عنها مرة أخرى دون التحدي بسبق توقيع الجزاء الأول متى كان هذا الجزاء عن إهماله في واجبات وظيفته حتى تاريخ سابق على ذلك، والاستمرار المقصود في هذه الحالة هو الحصول بعد توقيع الجزاء الأول لا قبل ذلك..."، فالمقرر أن الجزاء الأول يكون عن جميع الأفعال أو الحالة التي صدر من اجلها، وحتى تاريخ صدوره⁽²⁾.

هذا ولم يغفل المشرع الفلسطيني النص على هذا المبدأ صراحة، تأكيداً لأهميته ولضرورة احترامه تحقيقاً للعدالة، ولما يشكله من ضمانه هامة في مجال المساءلة التأديبية للموظف العام حيث نص في المادة (3/69) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998: " لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة على نفس المخالفة"⁽³⁾.

وفي ختام الحديث عن الضمانات التأديبية فقد أجمل الباحث أهم الضمانات التي تحيط بالعقوبات التأديبية، حيث ركز الباحث على أربعة ضمانات رئيسة وهي من أهم هذه الضمانات، والتي تدخل في صميم وجوه تنفيذ العقوبة التأديبية، فهي بمثابة صمام أمان يمكن أن تقي الموظف من تعسف وغلو الإدارة، إذا ما حادت عن طريق العدالة والنزاهة.

(1) مقال بعنوان (محاضرات في التنظيم ولادارة)، مرجع سابق، منشور على الموقع الإلكتروني:

(<https://www.facebook.com>)

(2) مقال بعنوان "محاضرات في التنظيم ولادارة"، مرجع سابق، منشور على الموقع الإلكتروني:

(<https://www.facebook.com>)

(3) عياش، أمجد، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص56

الفصل الثالث

أثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام

ويشتمل على ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: أثر الإجراءات التأديبية على ترقية
الموظف العام.

المبحث الثاني: أثر العقوبات التأديبية على ترقية
الموظف العام.

المبحث الثالث: أثر محو العقوبات التأديبية على
ترقية الموظف العام.

الفصل الثالث

أثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام

منح المشرع الموظف حقوق غير مالية لها بالغ الأثر على قوة عطاء الموظف والتأثير على نفسيته كإنسان له طاقة محدودة وليس مجرد آلة، حيث تعطيه هذه الحقوق ما يكفي لتجديد نشاطه الجسدي والفكري، ومن أهم هذه الحقوق الحق في الترقية، ولكن قد يصطدم الحق في الترقية بموانع على الرغم من استيفاء الموظف لشروط الترقية، وعليه فإن قرار الترقية لا يصدر إلا بعد زوال هذا المانع، وهذه الموانع محددة مسبقاً من قبل المشرع وعلى سبيل الحصر، فهي لا تتقرر إلا بنص قانوني، والمانع الذي نحن بصدده هو العقوبات التأديبية.

وتختلف الدول فيما بينها بشأن تأثير هذه العقوبات على الترقية، فما هو مانع من الترقية من العقوبات في دولة ما قد لا يعتبر مانعاً في دولة أخرى، لذا سيقوم الباحث من خلال هذا الفصل تبين مدى تأثير العقوبات التأديبية على ترقية الموظف العام، في كل من التشريع الفلسطيني والتشريع المصري، وعليه سيتم تقسيم هذه الفصل إلى ثلاث مباحث وهي على النحو الآتي:

المبحث الأول: أثر الإجراءات التأديبية على ترقية الموظف العام.

المبحث الثاني: أثر العقوبات التأديبية على ترقية الموظف العام.

المبحث الثالث: أثر محو العقوبات التأديبية على ترقية الموظف العام.

المبحث الأول

أثر الإجراءات التأديبية على ترقية الموظف العام.

يخضع الموظف لجملة من الإجراءات في إطار المسائلة التأديب، إذا ما ارتكب الموظف أي مخالفة للقوانين واللوائح والأنظمة الناظمة للعلاقة الوظيفية، وذلك على غرار القانون الجنائي، حيث تستمر هذا الإجراءات إلى أن يتم توقيع العقوبة التأديبية على الموظف وهذه الإجراءات تمر عبر مرحلتين، وهما التحقيق والمحاكمة التأديبية ولكن قبل الحديث عن هذين الاجرائين، لابد من التطرق إلى ماهية الترقية وأحكامها في كلا من التشريع الفلسطيني والمصري، ولذلك سيتناول الباحث أثر الإجراءات التأديبية على ترقية الموظف العام وذلك وفقاً للمطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الترقية في الوظيفة العامة

تعد الترقية من الحوافز الأساسية للموظف العام لما تعود به على الفرد من فوائد مادية ومعنوية، وبذلك تعتبر وسيلة من وسائل مكافأة المستحق وأيضاً وسيلة فعالة لشحذ الهمم وتشجيع المجددين من الموظفين لمواصلة العطاء الوظيفي حتى يصلوا للدرجات الأعلى في السلم الإداري وكما أن الترقية تعمل على زيادة الحقوق المالية بالإضافة لذلك⁽¹⁾.

الفرع الأول: مفهوم الترقية

عرف الأستاذ الدكتور الطماوي الترقية بأنها تعني " أن يشغل الموظف وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية، ويترتب على الترقية زيادة المزايا المادية والمعنوية للعامل وزيادة اختصاصاته الوظيفية، أما الأستاذ محمود حلمي فقد عرفها بأنها" نقل العامل من وضع وظيفي أقل إلى وضع وظيفي أكبر وذلك عن طريق نقله إلى وظيفة أعلى أو فئة أعلى.⁽²⁾

(1) أبو زيد، عتاب، حقوق وواجبات الموظف العام، رسالة ماجستير منشورة، نوقشت بتاريخ 2007/7/18، ص80

(2) الصالح، بدرية، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام وفقاً لتشريعات الوظيفة في الكويت، الطبعة الأولى، 1994، ص79

في حين عرفها الفقيه الفرنسي فالين بأنها "إصلاح وتحسين في مركز الموظف يرتب له لقباً جديداً وسلطات أوسع ومرتببات أعلى"، ويتضح من التعريفات الفقهية السالفة الذكر أن الترقية ترتبط بتغيير المركز القانوني للموظف وتحسين وضعه المادي⁽¹⁾.

ويقصد بالترقية بمعناها العام - كل ما يطرأ على الموظف من تغيير إيجابي في مركزه القانوني يكون من شأنه تقدمه وتميزه على أقرانه، وإذا كان نقل الموظف من درجة مالية أدنى إلى درجة مالية أعلى الصورة المثالية للترقية، لما يحققه ذلك من تقدم وتميز وتحسن في الوضع المالي والوظيفي، حيث يعني ذلك نقل الموظف لوظيفة تعلو وظيفته في مدارج السلم الإداري⁽²⁾.

ويرى الباحث أن المشرع الفلسطيني حرص في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م على تعريف الترقية فعرفها في المادة الأولى منه تحت عنوان التعريفات الترقية بأنها "منح الموظف درجة أعلى من درجته"، هذا ولم يعتبر الترقية كأحد أساليب التعيين في الوظائف العامة⁽³⁾.

الفرع الثاني: أهداف الترقية

إن التطبيق السليم لعملية الترقية يوصل كل من الإدارة والموظف إلى تحقيق أهدافهم وهذا القول بجميع أبعاده ينطبق تمام الانطباق على نظام الترقية، فالترقية كنظام وفي حدود إطارها تتوخى في الغالب الأعم تحقيق الأهداف الآتية :

- خلق روح التفاؤل والأمل بين الموظفين، وضمان مورد كفى من الخريجين يمكن الاختيار منه لشغل الوظائف في المستويات العليا بأفضل العناصر التي تؤهلها خبرتها وكفايتها لشغلها مع الإبقاء على التنظيم ككل في حالة معنوية مرتفعة⁽⁴⁾.
- إشباع الحاجات المعنوية للموظفين مثل حاجة التقدير وإثبات الذات.
- بث روح المنافسة بين الموظفين وزيادة الولاء بين الموظفين للمؤسسة أو المنشأة⁽⁵⁾.

(1) جعفر، محمد، نظام الترقية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 1996، ص23
(2) أبو زايد، عتاب، حقوق وواجبات الموظف العام، مرجع سابق، ص80
(3) هذا بخلاف المشرع الكويتي الذي نص في قانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979 في المادة (15) على أنه يكون شغل الوظائف بالتعيين أو بالترقية أو بالنقل، أو بالندب.
(4) جعفر، محمد، نظام الترقية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 1996، ص27، 26
(5) البحيري، سامي، مداخل الإصلاح الإداري - التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء، رسالة ماجستير منشورة، لم تذكر سنة المناقشة، ص120

- تساعد الترقية على سيادة روح الطاعة والنظام باعتبارها أنها وسيلة يستعملها الرؤساء لترغيب الموظفين في تحسين أدائهم الوظيفي .
- تعمل على تحسين الكفاية لدى الموظفين مما يعود بالأثر الطيب على الإدارة والإنتاج.

الفرع الثالث: أسس الترقية

يجب أن تقوم الترقية على أسس سليمة تعمل على تحقيق الأهداف المرجوة منها، ذلك أن نظام الترقية إذا كان فاسدا سيؤدي بطبيعية الحال إلى انخفاض معنويات الموظف وانعدام إيمانه بعدالة النظم التي تطبق عليهم، وهذا حتما سيؤدي في انخفاض كفاءتهم، وبين هذه الأسس نذكر مايلي:

أولا: نظام الأقدمية

نظام الترقية بالأقدمية يعتبر من النظم البسيطة الواضحة، بحيث يتم ترقية الموظف بطريقة آلية إلى الدرجات العليا، بغض النظر عن الكفاءة وهذه الطريقة تحول دون تعسف الإدارة في حق الترقية وبذلك يسود بين الموظفين روح الاطمئنان لأن كل منهم يعلم مسبقا ترتيبه بالنسبة لباقي زملائه (1) ويقصد بالأقدمية صلاحية الموظف للترقية بعد قضاء فترة زمنية معينة تحددها القوانين واللوائح المختلفة(2)، ولتوضيح نظام الأقدمية بشكل مبسط فهي تعني الفترة الزمنية - مجموع السنوات - التي يقضيها الموظف في الخدمة على الدرجة الوظيفية الواحدة.

وقد ذهبت محكمة العدل العليا إلى أن، قضاء الموظف لفترة زمنية معينة في وظيفة ما يكون كافيا لتحسين وضعه ونقله إلى وظيفة أخرى وذلك بقولها ".... ذلك أن الثابت بأن الموظفين الذين يطعن المستدعي في ترقيتهم قبله هو أقدم منهم في الوظائف الكتابية التي يستحق شاغلها الدرجة الثالثة ولا مجال للطعن في ترقيتهم قبله وأن دور المستدعي في الترقية لم يأت بعد ولما كان ذلك فإنه يتعين رفض الطلب"(3).

(1) أبو زايد، عتاب، حقوق وواجبات الموظف العام، مرجع سابق، ص81

(2) جعفر، محمد، نظام الترقية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص136

(3) راجع حكم محكمة العدل العليا في الطلب رقم 63/36 الصادر بتاريخ 1964/10/25 مجموعة القاضي وليد الحايك، جزء 13، ص95، مشار إليه عند: صلاح الدين، محمد، حقوق وواجبات الموظف العام، مرجع سابق، ص81.

فقرار منح الترقية بالأقدمية قرار كاشف لحق مقرر صراحة في القانون، ولذلك فإن آثاره تترتب عليه من تاريخ نشأة المركز القانوني الذي يقرر ويكشف عنه، أي من تاريخ بلوغ مرتبة الموظف آخر مربوط الدرجة⁽¹⁾.

إلا أن هذه الطريقة يعييبها أنها تجعل الترقى آلي ومحض ومؤهل الموظف الوحيد فيه أقدميته وبذلك تسد الطريق أمام الكفاءات التي يمكن أن تؤدي خدمات جلييلة للوظيفة، وهذا يؤدي إلى قتل روح الاجتهاد لدى الموظف العام والتقاعس في أداء عمله، ولذلك ظهرت نظم تتلافى عيوب طريقة الترقية بالأقدمية⁽²⁾.

ومما يجدر الإشارة إليه أن المشرع الفلسطيني قد أخذ بنظام الأقدمية في الترقية، ويتضح ذلك جليا من خلال نص المادة (43) من الفصل الخامس من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، التي جاءت تحت عنوان الترقيات حيث نصت على " لا تتم الترقية إلا على درجة شاغرة في الموازنة المعتمدة شريطة قضاء الموظف سنوات الحد الأدنى للمدة المقررة للبقاء على الدرجة المشار إليها في الجدول رقم (1) الملحق بذات القانون.

ثانياً: نظام الاختبارات

في هذا النظام يعقد اختبار معين لمجموعة من الموظفين المرشحين للوظيفة ونتيجة هذه الاختبارات تقرر من هو الأصح والأكفأ لتولي الوظيفة الشاغرة⁽³⁾، ومقتضى هذا النظام ألا يعول في ترقية الموظف أساساً على أقدميته، بل على اجتهاده في عمله وتقانيه فيه، حيث تستند بدرجة أولى على عنصر الكفاءة الوظيفية، فلا بد من توافرها في الموظف للحصول على هذه الترقية، وتكشفها تقارير كفاية الأداء السنوية الخاصة بالموظفين العموميين⁽⁴⁾.

وتعد الامتحانات أحد المعايير التي يمكن للموظف العام عن طريق استيفاء الشروط واجتياز امتحان المسابقة الذي يعقد لبيان الصلاحية في شغل مهام الدرجة أو الوظيفة الأعلى⁽⁵⁾

ويرى الباحث أن المشرع الفلسطيني لم يأخذ بنظام الاختبار في قانون الخدمة المدنية بخلاف نظام الأقدمية الذي أخذ به كما أشرنا مسبقاً، ولكنه استدرج نظام الاختبار في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 حيث نص في

(1) الصالح، بدرية، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام، مرجع سابق، ص84

(2) أبو زايد، عتاب، حقوق وواجبات الموظف العام، مرجع سابق، ص81

(3) البحيري، سامي، مداخل الإصلاح الإداري، التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء، مرجع سابق، ص120

(4) الصالح، بدرية، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام، مرجع سابق، ص84

(5) أبو زايد، عتاب، حقوق وواجبات الموظف العام، مرجع سابق، ص83

المادة (56) "يصدر رئيس الدائرة الحكومية بالتنسيق المسبق مع الديوان قرارا بشغل وظيفة شاغرة على الهيكل التنظيمي وجدول تشكيلات الوظائف وبعد تنظيم إعلان داخلي ومسابقة لشغل هذه الوظيفة بمراعاة شروط الانتقال من فئة وظيفية إلى فئة وظيفية أخرى"⁽¹⁾، وحسنا قد فعل المشرع حينما لم يجعل الترقية بالأقدمية مطلقه، وإنما نص إلى جانبها على الترقية بالاختبار، حيث يؤدي ذلك إلى تنمية الكادر الوظيفي على نحو يحقق خدمات إنتاجية ذات كفاءة عالية.

ثالثا: نظام الاختيار

المقصود بهذا النظام هو منح الرئيس الإداري حرية اختيار أكفأ الموظفين لتولي الوظائف ذات المستوى الأعلى من المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري، وتقوم الترقية بالاختيار على أساس الصلاحية والجدارة وجواز تخطي الأقدم إلى الأحدث إذا كان الأحدث هو الأكفأ، وأما عند التساوي في الكفاءة فيرقى الأقدم، وقد أكدت محكمة العدل العليا على أنه "... يجوز للقضاء الإداري تفضيل صاحب الأقدمية عند التساوي، وأن خبرة الموظف وكفاءته يحددها مدير المديرية التابع لها، وحيث انه من الثابت أن مدير المديرية التابع لها الموظف لم يرشحه للترقية هذا فضلا عن أن المستدعي ينقصه شرط المؤهل مما يجعل دعواه لا محل لها"⁽²⁾.

هذا وننوه بأن المشرع الفلسطيني لم يجعل لنظام الاختيار نصيب من نصوص مواده وبالتالي لم يأخذ المشرع به، في قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية.

الفرع الرابع: أنواع الترقية

هناك نوعان من الترقية ويعتبر كل منهما قائما بذاته ومنفصلا عن الآخر:

أولا: الترقية في الدرجة⁽³⁾: إن الترقية للموظف من درجة إلى درجة التي تعلوها مباشرة تتم وفقا لأقدمية معينة وفق مجموع سنوات معينة اصطلح على تسميتها وفق قانون الخدمة المدنية، بسنوات

(1) راجع قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005.

(2) راجع حكم محكمة العدل العليا في الطلب رقم63/100 الصادر بتاريخ 1964/10/22، مجموعة القاضي وليد الحايك جزء 13، ص86، مشار إليه عند، محمد صلاح الدين، حقوق وواجبات الموظف العام، مرجع سابق، ص82

(3) راجع نص المادة (1) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 حيث تنص على "يكون للكلمات والعبارات التالية الواردة في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك:-

- الترقية: منح الموظف درجة أعلى من درجته

الحد الأدنى للبقاء على الدرجة وهي تختلف من فئة لأخرى فمثلا سنوات الحد الأدنى لدرجات الفئة العليا هي سنتين، في حين سنوات الحد الأدنى لدرجات للفئة الأولى 6 سنوات، أما باقي الفئات الأخرى فسنوات الحد الأدنى على الدرجة هي 5 سنوات⁽¹⁾، وتكون هذه الترقية في إطار الفئة الوظيفية التي عين عليها الموظف، ويتحدد درجات الفئات الوظيفية بموجب النظام الخاص بالفئة التي ينتمي إليها الموظف، وهذا النوع من الترقية يستتبعه زيادة مالية في الراتب الشهري للموظف مع استمرار انتماءه إلى نفس الفئة⁽²⁾، وتتم هذه الترقية بناء على نظام الأقدمية، إلا أنه لا يوجد لنظام الاختبارات مكان فيها.

ثانيا: الترقية في الفئة: تعد هذه الترقية قفزة نوعية في حياة الموظف حيث تقوم على نقل الموظف من فئة وظيفية إلى فئة وظيفية أعلى منها في السلم الإداري الخاص بالفئات والدرجات وبذلك يطرأ تغيير على مسماه الوظيفي، ويكون ذلك وفقا لشروط حددها قانون الخدمة المدنية⁽³⁾، هذا وتتم الترقية بين الفئات بأحد الأسلوبين الأقدمية أو الاختبار.

ويرى الباحث أن المشرع الفلسطيني قد اعتمد كل من أسلوب الترقية بالدرجات والترقية بالفئات، حيث اعتبر انتقال الموظف من فئة وظيفية إلى فئة وظيفية أخرى ترقية⁽⁴⁾، كما اعتبر من خلال التعريفات التي أوردها في صدر مواد قانون الخدمة المدنية، حيث تحدثت بصراحة عن تعريف الترقية⁽⁵⁾، وهي انتقال الموظف من درجة إلى درجة أعلى من درجته التي يشغلها.

المطلب الثاني: أثر المسألة التأديبية على ترقية الموظف العام

استعرضنا في المطلب السابق الترقية وتحدثنا عن كيف تتم الترقية داخل السلم الوظيفي، وذلك إذا ما أستوفى الموظف شروط الترقية مجتمعة، ومع ذلك فإن هناك حالات معينة يكون

- (1) راجع قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998، جدول رقم (1) فئات الوظائف وسلم الرواتب .
- (2) مثال على الترقية بالدرجة "موظف تم تعيينه على الفئة الثانية الدرجة الخامسة، لكي يترقى الموظف لدرجة اللاحقة وهي الرابعة، لا بد أن يمضي خمس سنوات وهي الحد الأدنى للبقاء على الدرجة، وعند استغراقه لهذه السنوات يجوز للإدارة ترفيقته وفقا لشروط أخرى محددة.
- (3) راجع نص المادة (43) من قانون الخدمة المدنية والتي نصت على ما يلي:
"لا تتم الترقية إلا على درجة شاغرة في الموازنة المعتمدة شريطة قضاء الموظف سنوات الحد الأدنى للمدة المقررة للبقاء على الدرجة المشار إليها في الجدول رقم (1) الملحق بهذا القانون".
- (4) راجع قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998، نص المادة (11) يجوز نقل موظفي الفئة الثانية بالترقية إلى الفئة الأولى عند استيفائهم للشروط المنصوص عليها في هذا القانون"
- (5) راجع نص المادة (1) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005

الموظف مستوفيا لكل الشروط ولكن لا تتم الترقية، بسبب وجود عائق أو مانع يحول دون ذلك، وتتصف هذه الموانع بأنها مؤقتة، فالأمر لا يعدو أن يكون سوى تأجيل النظر من قبل الإدارة في ترقية الموظف، لحين الانتهاء من البت في تقرير المانع من عدمه، وهذه الموانع تقيد الإدارة بشكل تتعدم معها السلطة التقديرية للنظر في ترقية الموظف الذي تتوافر فيه شروط الترقية، ومن هذه الموانع المحاكمة التأديبية للموظف العام، والتي تنقسم إلى إجرائيين رئيسيين وهما، التحقيق الإداري والإحالة للمحاكمة التأديبية.

الفرع الأول: ماهية التحقيق الإداري وأثره على الترقية

أولاً- تعريف التحقيق الإداري

يعد التحقيق التأديبي أول إجراءات التأديب في نطاق الوظيفة العامة، بحيث تكون نتيجته نسبة الخطأ التأديبي للموظف من عدمه على حسب انتهاء التحقيق والوصول للنتيجة النهائية للتحقيق، وللتحقيق الإداري أثر بالغ في الحياة الوظيفية للموظف فقد يترتب عليه ضرر مؤقت يتمثل في وقف النظر في ترقيته، وإما ضرر دائم يتمثل بإحالته إلى المعاش أو بالفصل من الخدمة أو توقيع جزاء تأديبي آخر، مما يستلزم أن يكون التحقيق وفق أصول وإجراءات نظامية تحمي حقوق الموظف العام من إساءة استغلال الخطأ في تطبيق الأصول الإجرائية في التحقيق وتوفير الحقوق والضمانات الكافية للموظف العام أثناء إجراء التحقيق معه؛ وفي المقابل توفر حماية للوظيفة العامة من الموظفين المنتهكين لحرمتها، فالعبرة من التحقيق الإداري مع الموظف أن لا يفلت مذنب من العقاب ولا يعاقب برئ بذنب لم يرتكبه بل الوصول إلى مرتكب المخالفة ونسبتها له وفقاً للأدلة والقرائن المنسوبة ضده، وللتحقيق التأديبي أهميه بالغة وأساسية في الكشف عن الجرائم التأديبية التي لا تكون فيها الوقائع ثابتة بوضوح.⁽¹⁾

• التعريف الفقهي للتحقيق الإداري

لم تبين التشريعات المقصود بالتحقيق التأديبي، الأمر الذي دفع بعض الفقه والقضاء إلى تعريفه بناء على الجانب الشكلي الذي تتخذه السلطة التأديبية بعد وقوع المخالفة بقصد تحديد الأفعال المرتكبة وظروف وأدلة ثبوتها وصولاً إلى الحقيقة⁽²⁾

(1) بحث بعنوان أصول إجراءات التحقيق التأديبي، مرجع سابق، منشور على الموقع الإلكتروني التالي

(<http://www.mohamoon.com>)

(2) العجارمة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، طبعة الاولى، 2007،

ولقد تعددت تعريفات الفقهاء بشأن التحقيق التأديبي فيعرف بأنه: "البحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لكشف الحقيقة وإسناد الوقائع إلى أشخاص محددين بغية الوصول للحقيقة ومحاسبتهم ومعاقبتهم وفقاً للقانون للحفاظ على الوظيفة العامة"⁽¹⁾.

ويعرف أيضاً بأنه: "مجموعة الإجراءات التأديبية التي تقوم بها سلطة معينة بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها وظروفها وأدلة ثبوتها أو عدم ثبوتها، وصولاً إلى الحقيقة وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية معينة من عدمه وبيان شخص مرتكبها"⁽²⁾.

ويعرفه آخرون بأنه "إجراء يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهم المنسوبة إليه، ويتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين، فهو وسيلة لجمع أدلة الإثبات، ففي مجال التأديب لا يجوز إقامة الإدانة على مجرد الشبهة والشك وإنما لابد وان تقوم على أساس الجزم واليقين، فتوقيع الجزاء في نطاق الوظيفة شأنه شأن الجزاء في الجريمة العامة لا يؤخذ بالظن والاحتمال بل لابد من اليقين المستمد من ذات الواقعة"⁽³⁾.

أما على صعيد الجانب القضائي فقد أشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى التحقيق الإداري بالقول "التحقيق بصفة عامة، يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستنباه وجه الحقيقة، واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة، ونسبتها إلى أشخاص محددين، وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة"⁽⁴⁾.

ولجميع ما سبق يمكننا القول أن التحقيق الإداري هو إجراء شكلي تقوم به السلطة الإدارية بهدف الوقوف على حقيقة الجريمة الإدارية المنسوبة إلى موظف ما، وذلك من خلال تشكيل لجنة تحقيق لهذا الغرض تتولى التحقيق مع الموظف بغية الوصول إلى حقيقة الجريمة الإدارية المنسوبة إليه، وتحديد جسامتها ومن ثم إصدار توصية بمعاقبة الموظف أو تبرئته ومن ثم إنهاء التحقيق،

(1) بحث بعنوان التحقيق الإداري (ضماناته ، اجراءاته ، العقوبات التأديبية) منشور على الموقع الرسمي لديوان الموظفين العام - غزة، (<http://www.diwan.ps>)

(2) ياقوت، محمد، شرح القانون التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص706

(3) الشتيوي سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص7،

مشار إليه عند كريمش خضر، ناصر، التحقيق التأديبي مع الموظفين وضماناته، مرجع سابق ص 10

(4) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بتاريخ 1985/5/13، الطعن رقم 3285، س 32 ق، ص

976. وكذلك حكمها بالطعن رقم 3285، جلسة 1989/5/13، س 33 ق، مشار إليه عند، العجارمة

نوفان- القاضي وليد، اثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام دراسة مقارنة بين القانونين الأردني

والمصري، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: (<http://www.lawjo.net>)

وبالتالي فإن إجراء التحقيق بشأن أية جريمة إدارية مهما كان حجمها، يحقق مصلحة للموظف المشتبه بارتكابه لجريمة إدارية معينة، إذ يضمن التحقيق حماية الموظف من المساس بحقوقه، وإزالة الغموض والشكوك التي تدور حول الموظف المنسوبة إليه الجرائم الإدارية، كما وتحقق له العدالة من خلال إتاحة الفرصة للموظف للدفاع عن نفسه والاستعانة بالشهود، وذلك لكي يأتي العقاب متناسباً مع المخالفة المرتكبة من قبل الموظف إذا ما ثبتت عليه هذه الجريمة الإدارية.

ومما يجدر الإشارة إليه أنه قد خلا كلا من التشريع الفلسطيني والمصري من وضع تعريف محدد وواضح للتحقيق الإداري وإنما تحدثا عن الإحالة إلى التحقيق الإداري والإحالة للمحاكمة التأديبية بشكل عام⁽¹⁾.

ثانياً- عناصر التحقيق التأديبي

يتطلب التحقيق التأديبي توافر عناصر معينة، لكي تكون إجراءاته صحيحة من الناحية الفنية والشكلية والتي من أهمها الآتي :

أ. أن يكون التحقيق صادراً عن جهة منحها القانون سلطة التحقيق⁽²⁾، فحتى يعد التحقيق سليماً وتكون إجراءاته صحيحة لا بد أن يعهد بإجرائه لسلطة أناطها القانون ذلك تستمد سلطتها منه، وهذه الجهة التي تتولى التحقيق تختلف من قانون إلى آخر تبعاً لاختلاف النظام التأديبي الذي تأخذ به كل دولة.

ب. يجب أن يكون التحقيق صادراً من سلطة التحقيق وفق الصيغة التي حددها، لذا على الجهة المختصة بإجراء التحقيق أن تراعي الأشكال التي استلزم القانون اتخاذ الإجراء في ظلها، فإذا اشترط القانون الكتابة أو إفراغ التحقيق في شكل معين وجب إتباع ما نص عليه المشرع وإلا اعتبرت إجراءات التحقيق باطلة شكلاً .

ج. ومن عناصر التحقيق أن يكون الهدف منه جمع الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وتمحيصها وإظهارها، فتوافر هذه الشروط التي تجعل من التحقيق إجراءً ناجحاً يضمن عدالة المساءلة

(1) راجع نصوص المواد 69، 71، 73، من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005، وكذلك المواد 88 وحتى 93، من اللائحة التنفيذية، لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م.

(2) راجع نص المادة (69) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005

التأديبية من خلال فرض عقوبة تتناسب مع المخالفة المنسوبة إلى الموظف أو التوصل من خلال التحقيق إلى عدم ثبوت المخالفة التأديبية⁽¹⁾.

وهذا ما أكدته بوضوح المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: من المقرر في مجال التأديب أن سلامة القرار التأديبي تتطلب أن تكون النتيجة التي ينتهي إليها القرار مستخلصةً استخلاصاً سائغاً من تحقيق تتوافر له كل المقومات الأساسية للتحقيق القانوني السليم⁽²⁾.

ثالثاً- أوجه الاتفاق والاختلاف بين التحقيق التأديبي والتحقيق الجنائي.

تظهر التفرقة بين التحقيق التأديبي الذي هو من عمل واختصاص النيابة الإدارية أو الجهة الإدارية الرئاسية، والتحقيق الجنائي الابتدائي الذي هو من عمل واختصاص النيابة العامة، فكل منهما يتم داخل نظام مستقل تماماً عن الآخر، وذلك لاختلاف المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية، ورغم الاختلاف الواضح بين التحقيق الجنائي والتأديبي إلا أنه يظهر بعض التشابه بينهما، وبناءً على ذلك سنبين أوجه الاتفاق والاختلاف بين التحقيق التأديبي والجنائي على النحو الآتي .

أ. **أوجه الاتفاق بين التحقيق التأديبي والجنائي:** يتفق كل من التأديب الجنائي والتأديب الإداري في أن الغاية التي يهدف إليها كل منهما هي كشف الحقيقة عن علاقة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه، وكذلك تتفق الإجراءات في التحقيق التأديبي والجنائي بأنها وسيلة لجمع أدلة الإثبات فالمعاينة وسماع الشهود واستجواب المتهم والتفتيش وغيرها كلها مصادر للكشف عن الأدلة التي تفيد وقوع الجريمة ونسبتها لشخص معين، وكذلك أخذ كل من التحقيق الإداري والجنائي بمبدأ الكتابة وتدوين التحقيق ليكون دليلاً من أدلة الإثبات ودليلاً على مباشرة إجراء التحقيق⁽³⁾.

ب. **أوجه الاختلاف بين التحقيق التأديبي والجنائي:** يختلف التحقيق التأديبي عن التحقيق الجنائي من عدة نواحي، فمن ناحية الغرض من التحقيق التأديبي، هو تحديد ماهية الأفعال التي صدرت من الموظف العام، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية لواجبات الوظيفة أو خروجاً على مقتضياتها من عدمه، وصولاً إلى الحقيقة لتوقيع الجزاء المناسب على مرتكبها على أساس من اليقين والجزم لا الشك والظن، خاصةً أن المخالفات التأديبية مذكورة في القانون الذي ينظم أعمال الموظفين العموميين في الدولة على سبيل المثال لا الحصر، أما الغرض من التحقيق الجنائي فهو التثبت من الأدلة القائمة على نسبة الجريمة إلى فاعل معين، فعندما يرتكب شخص

(1) ياقوت، محمد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص74.

(2) راجع، حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 1134 لسنة 32 قضائية، جلسة 1992/1/25م.

(3) ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص77.

ما فعلاً من الأفعال التي يحظرها المشرع بوصفها جرماً يترتب عليه توقيع العقاب اللازم للتجريم، ففي قانون العقوبات يكون العقاب ملازماً للتجريم فلا موضع له في التشريع إلا ليقوع على جريمة نص عليها القانون، والجريمة الجنائية لا تعد كذلك إلا إذا قرر لها التشريع عقوبة "فلا جريمة ولا جزاء جنائي إلا بناءً على نص قانوني"⁽¹⁾.

رابعاً: أثر التحقيق الإداري⁽²⁾ على الترقية

يترتب على إحالة الموظف العام إلى التحقيق الإداري جملة من الآثار منها عدم قبول استقالة الموظف قبل انتهاء إجراءات التحقيق التي مارستها الإدارة بحق الموظف⁽³⁾، وكذلك توقيفه عن العمل بناء على قرار يصدر من رئيس الدائرة الحكومية التي يتبع لها الموظف أو بناء على قرار من اللجنة المشكلة بالخصوص للتحقيق مع الموظف والمشكلة بمعرفة ديوان الموظفين العام⁽⁴⁾، أضف إلى ذلك أن المشرع أجاز في قانون الخدمة المدنية السابق، منع الموظف المحال للتحقيق الإداري من مغادرة البلاد إلى حين انتهاء إجراءات التحقيق الإداري المتخذة بحقه⁽⁵⁾.

ويرى الباحث أن من أهم الآثار التي رتبها قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ولوائحه التنفيذية على إحالة الموظف للتحقيق الإداري هي عدم جواز ترقية الموظف المحال للتحقيق، حيث لم ينص على ذلك صراحة ولكنه يفهم ذلك ضمناً من خلال مفهوم المخالفة، حيث جاء في نص المادة

(1) كريمش، ناصر خضر، التحقيق التأديبي مع الموظفين وضماناته، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، تصدر من كلية القانون من جامعة ذي قار بالعراق الترخيم الدولي (2072-4934) منشور على الموقع الإلكتروني، (<http://law.thiqaaruni.org>)

(2) ومما يجدر الإشارة إليه أن المشرع الفلسطيني قام بتقسيم سلطة مساءلة وتأديب الموظفين العموميين بين أكثر من جهة إدارية وذلك وفقاً لدرجة جسامة الجريمة التأديبية، فمنح رئيس الدائرة الحكومية صلاحية التحقيق مع الموظفين دون الفئة العليا الخاضعين لرئاستهم، كما أعطى لديوان الموظفين العام سلطة التحقيق في الجرائم الإدارية الجسيمة من خلال تشكيل لجان تأديبية تقوم برفع توصياتها لرئيس الديوان مباشرة، وأعطى مجلس الوزراء سلطة التحقيق والتأديب مع موظفي الفئة العليا، وأخيراً منح المشرع ديوان الرقابة الإدارية والمالية صلاحية مراقبة الموظفين العموميين في الأمور المالية والإدارية، وإحالة المخالفين منهم سواء أكانت مخالفتهم إدارية أم مالية إلى الجهات المختصة بتأديبهم

(3) راجع نص المادة (99) الفقرة الرابعة من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 والتي تنص على "لا تقبل استقالة الموظف المحال إلى التحقيق إلا بعد انتهائه بغير إحدى عقوبتي الفصل أو الإحالة إلى المعاش"

(4) راجع كلا من نص المادة (93) من قانون الخدمة المدنية رقم لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005، وكذلك نص المادة (144) من اللائحة التنفيذية لذات القانون.

(5) ابو عمارة، محمد، بحث بعنوان "مسئولية التأديب في الوظيفة العامة"، مرجع سابق، ص 22

(50) من قانون الخدمة المدنية " 1- إذا قُدِّمت بحق موظف شكوى تستوجب اتخاذ إجراءات تأديبية أو جزائية فلا ينظر في ترقيته إلا بعد صدور القرار النهائي في قضيته، 2- إذا تقرر عدم اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه أو تمت تبرئته من التهمة الموجهة إليه ينظر في ترقيته من تاريخ استحقاقها " .

ومن خلال استقراء النص السابق يتبين للباحث أن المشرع حرم الموظف من الترقية بمجرد تقديم شكوى بحقه تستلزم اتخاذ إجراء تأديبي، وذلك إلى حين صدور قرار نهائي في قضيته وهنا يقصد المشرع بقاء الترقية معلقه إلى حين الانتهاء من إجراءات التحقيق وصدور القرار النهائي من الإدارة، وأيضاً من مفهوم المخالفة للفقرة الثانية يتبين لنا إذا ما تقرر اتخاذ إجراءات تأديبية بحق الموظف فلا ينظر في ترقيته من تاريخ استحقاقها، بالإضافة إلى ذلك فالترقية تحمل معنى التكريم والثقة، فكيف لموظف قدمت بحقه شكوى وتم إحالته للتحقيق، النظر في ترقيته خلال هذه الفترة، فما لا شك فيه أن الترقية يستحقها الموظف صاحب الصفحة البيضاء، الذي لم يصدر بحقه أي إجراء تأديبي.

هذا بخلاف كلا من المشرع الأردني والمشرع المصري⁽¹⁾ اللذان لم يحرمان الموظف العام المحال للتحقيق الإداري من الترقية وذلك على اعتبار أن الإحالة للتحقيق إجراء مستقل عن الإحالة إلى المحاكمة التأديبية حيث يقول أحد الباحثين في هذا المضمار " والتحقق عموماً لا يؤدي إلى الحرمان من الترقية سواء في الأردن أو في مصر، وذلك كون أن مدلول الإحالة إلى المحاكمة- باعتباره مانعاً من موانع الترقية لا يمكن أن يمتد ليشمل التحقيق الإداري وذلك للأسباب الآتية:

1. إن الإحالة إلى المحاكمة ليست إلا صورة من صور التصرف في التحقيق، فالتحقيق الذي تقوم به الإدارة قد ينتهي إما بحفظ التحقيق أو بتوقيع الجزاء إذا كان الأمر يدخل في اختصاصها وبخلاف ذلك فإن الإدارة تلجأ إلى إحالة الأوراق إلى ديوان الموظفين العام أو النيابة العامة إذا كان الفعل ينطوي على شق جزائي، علماً بأن التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا في فلسطين يكون من اختصاص لجنة يشكلها مجلس الوزراء، أما في مصر فإن الاختصاص ينعقد للنيابة العامة الإدارية .

2. إن المشرع لو أراد أن يرتب على مجرد التحقيق مع الموظف ذات الآثار المترتبة على المحاكمة، ومنها الحيلولة دون ترقيته، لنص صراحة على ذلك مثلما نصت بعض التشريعات الخاصة التي نصت على أنه " لا يجوز ترقية موظف محال إلى المحاكمة أو التحقيق " .

(1) راجع المادة (79) مكرر من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 .

3. في حال ارتكاب الموظف جريمة إدارية فإن التحقيق غالباً لا يتم معه فقط، بل أن الأمر يستدعي استجواب وسؤال عدد كبير من الموظفين ممن يرتبط بهم الموظف بحكم وظيفته، وذلك لتحديد المسؤولية بينهم، فإذا سلمنا بأن التحقيق يؤدي إلى المنع من الترقية، فهذا يعني حرمان جميع هؤلاء الموظفين على الرغم من عدم توجه أية تهمة إليهم، فالأمر لا يعدو أن يكون مجرد جمع لبعض المعلومات المتعلقة بالواقعة المسندة إلى الموظف، والتي هي محل التحقيق.⁽¹⁾

الفرع الثاني: أثر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية على الترقية

عرفت الإحالة للمحاكمة بأنها إجراء وقائي يتم بصدور قرار الإحالة من الجهة التي أناط بها القانون ذلك الإجراء، وتختلف الإحالة إلى المحاكمة التأديبية عن الإحالة للمحاكمة الجنائية، ولقد اعتبر المشرع المصري الموظف محالاً إلى المحاكمة من تاريخ إقامة الدعوى التأديبية بحقه، لكنه اشترط تقديم طلب من قبل الجهة الإدارية أو الجهاز المركزي للمحاسبات أو النيابة الإدارية لإقامة هذه الدعوى⁽²⁾. ووفقاً للتشريع المصري تتم إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية من قبل النيابة العامة الإدارية وتقوم بهذه الإحالة من تلقاء نفسها، أو بناء على طلب من الجهة الإدارية، وذلك في حالة المخالفات الإدارية، إما في حالة المخالفات المالية فإن النيابة الإدارية تقوم بإجراء الإحالة، أما من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات⁽³⁾.

أما المشرع الفلسطيني فلم يفرق بين الإحالة للتحقيق الإداري والإحالة للمحاكمة التأديبية وذلك على اعتبار أنهما يدخلان ضمن دائرة الإجراءات التأديبية، وعليه يمكننا القول أن المشرع الفلسطيني لم يحدد تاريخاً معيناً لإحالة الموظف إلى ديوان الموظفين العام باعتبارها الجهة التي تقوم مقام النيابة الإدارية والمحكمة الإدارية أو النيابة الجزائية، ولكن حدد المشرع الجهات التي تحيل الموظف إلى المحكمة التأديبية - ديوان الموظفين العام - أو النيابة الجزائية، فيحال

(1) جعفر، محمد، نظم الترقية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 267، 268، أيضاً مشار له عند العجاردة نوفان - القاضي وليد، اثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والمصري، مرجع سابق، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: (<http://www.lawjo.net>)

(2) راجع، المادة (87) من قانون العاملين المدنيين بالدولة، رقم (47) لسنة 1978 .

(3) جعفر، محمد، نظم الترقية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية 1996، ص 262،

الموظف إلى ديوان الموظفين العام بناء على طلب من رئيس الدائرة الحكومية التي يتبع لها الموظف ويحال إلى النيابة العامة من قبل ديوان الموظفين العام إذا تبين للجنة التحقيق - أثناء المحاكمة - بان الجريمة الادارية التي وجهت للموظف تنطوي على شق جزائي (1) .

ويرى الباحث أن اللائحة التنفيذية قد خالفت نصوص وأحكام قانون الخدمة المدنية، حيث منحت قرار الإحالة لرئيس ديوان الموظفين العام بالتنسيق مع رئيس الدائرة الحكومية (2) وعليه فإن مدار الخلاف يتمثل في أن المادة (69) من قانون الخدمة المدنية نصت على "تكون الإحالة للتحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف، لذلك فالعقوبات البسيطة مثل لفت النظر والتنبيه لا تحتاج إلى قرار الإحالة من قبل رئيس الديوان وفقا لنص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وهذا بخلاف اللائحة التنفيذية لذات القانون.

اتفقت الآراء حول تأثير الحالة التأديبية على الترقية بين كل من التشريع المصري والفلسطيني وفيما يلي عرض كل من موقفيهما من أثر الإحالة على الترقية.

أولاً: موقف المشرع المصري

اعتبر المشرع المصري الإحالة إلى المحاكمة التأديبية مانعا من الترقية، حيث قرر في المادة (87) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1987 حرمان الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية من الترقية كما واعتبر المشرع الأردني إحالة الموظف إلى القضاء أو المجلس التأديبي مانعا من موانع الترقية، فلا يجوز - في هذه الحالة - النظر في ترقية الموظف إذا كان مستحقا للترقية إلا بعد صدور القرار القضائي أو التأديبي القاضي ببراءته أو عدم مسؤوليته، وبعد أن يكتسب الحكم الدرجة القطعية (3).

ثانياً: موقف المشرع الفلسطيني

أما عن موقف المشرع الفلسطيني من أثر الإحالة للمحاكمة التأديبية على الترقية، يمكننا القول بأن جميع ما ذكر بشأن التحقيق الإداري ينسحب على الإحالة للمحاكمة التأديبية وذلك لما سردنا سابقا من عدم قيام المشرع الفلسطيني بالتفريق بين التحقيق والإحالة إلى المحاكمة التأديبية

(1) راجع، المادة (69) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005.
(2) راجع نص المادة (88) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م

(3) العجارمة نوفان، القاضي وليد، اثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام، مرجع سابق، ص7

وإنما تحدث عنهما بشكل عام⁽¹⁾، حيث نص على الإجراءات التأديبية بشكل مطلق والمطلق يجري على إطلاقه، لذا فالإحالة إلى المحاكمة التأديبية كونها تدخل ضمن دائرة الإجراءات التأديبية فهي تعتبر مانعا من الترقية⁽²⁾، وذلك وفقا لنص المادة (50) الفقرة الأولى والتي تنص على وقف النظر في ترقية الموظف إذا قدمت بحقه شكوي تستوجب اجراءات تأديبية أو جزائية .

(1) راجع نص المادة (50) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005
(2) لقد جاء موقف المشرع الفلسطيني متوافقا مع المشرع الفرنسي الذي كان مغايرا لموقف المشرعين الأردني والمصري، فلم يحرم الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الموقوف عن العمل من الترقية، وإن كان يسمح بتأخيرها، فالأمر متروك للسلطة التقديرية للإدارة، مشار إليه عند العجامة نوفان، القاضي وليد، اثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والمصري، مرجع سابق، ص8

المبحث الثاني

أثر العقوبات الإدارية على ترقية الموظف العام

إذا كانت الإجراءات التأديبية عامة تنتهي جميع إجراءاتها المتخذة بحق الموظف بصور قرار نهائي - بالمجازاة أو عدم المجازاة أو بتحويله للنياحة العامة - من السلطة التأديبية، وهو الوضع الطبيعي لانقضاء الإجراءات التأديبية، إلا أن هذه الإجراءات وعلى وجه الخصوص العقوبات التأديبية قد تمتد آثارها بصورة مباشرة أو غير مباشرة حتى بعد انتهاء جميع الإجراءات التأديبية، ويأتي على سلم هذه الآثار حرمانه من الترقية في بعض الحالات، سواء تم ذلك كعقوبة أصلية أم عقوبة تبعية، وفي هذا المبحث سنستعرض أثر العقوبات التأديبية على ترقية الموظف التي يستحقها خلال حياته الوظيفية، لدى كل من التشريع المصري والفلسطيني، لذا سيتم تقسيم هذا المبحث على النحو الآتي:

المطلب الأول: موقف المشرع المصري أثر العقوبات على الترقية

يكاد ينعقد إجماع الفقه على أن أهم آثار العقوبة التأديبية هو امتناع الإدارة عن النظر في ترقية الموظف الذي وقعت عليه هذه العقوبات، خلال فترة زمنية معينة يحددها المشرع، وتختلف طولاً وقصراً حسب نوع الجزاء ومقداره، وقد استبعد المشرع المصري بعض الجزاءات البسيطة من أن يكون لها أي أثر على الترقية، أما فيما عدا هذه العقوبات فقد حدد المشرع المصري آثاراً تبعية غير الآثار المباشرة للجزاء التأديبي، وتتمثل هذه الآثار بحرمان أو منع الموظف من الترقية لفترة زمنية معينة، تتراوح من شهور إلى سنوات، وتزيد مع خطورة وجسامة العقوبة التأديبية⁽¹⁾.

حيث اتبعت قوانين التوظيف المتعاقبة قاعدة مفادها حرمان الموظف من الترقية، إذا وقعت عليه بعض العقوبات التأديبية، فعقوبة الحرمان من الترقية كقاعدة عامة - في القانون المصري - لا تكون إلا كعقوبة تبعية تتم بقوة القانون باستثناء الحالة التي نصت عليها المادة (80) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978، والتي تفيد بجواز توقيع عقوبة المنع من الترقية كعقوبة أصلية لمدة لا تتجاوز السنتين⁽²⁾.

(1) القاضي، نصر الدين، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 215.

(2) العجارمة، نوفان - القاضي وليد، اثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والمصري، مرجع سابق.

وقد نص المشرع المصري في المادة (85) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978، على "عدم جواز النظر في ترقية الموظف الذي وقع عليه بعض الجزاءات إلا بعد انقضاء الفترات التالية :

1. ثلاثة أشهر في حالة الخصم من الأجر، أو الوقف عن العمل لمدة لا تزيد على خمسة أيام إلى عشرة.
 2. ستة أشهر في حالة الخصم من الأجر، أو الوقف عن العمل لمدة 11 يوماً إلى 15 يوماً.
 3. تسعة أشهر في حالة الخصم من الأجر، أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة عشر يوماً وتقل عن ثلاثين يوماً .
 4. سنة في حالة الخصم من الأجر، أو الوقف عن العمل مدة تزيد على ثلاثين يوماً، أو وفي حالة توقيع جزاء خفض الأجر .
 5. مدة التأجيل أو الحرمان في حالة توقيع جزاء تأجيل العلاوة أو الحرمان من نصفها⁽¹⁾.
- وتحسب فترات التأجيل من تاريخ توقيع الجزاء، ولو تداخلت في فترة أخرى مترتبة على جزاء سابق".

كما وتنص المادة (86) من ذات القانون على أنه: "عند توقيع جزاء خفض إلى وظيفة أدنى وشغل العامل الوظيفة الأدنى من تلك التي كان يشغلها عند إحالته إلى المحاكمة مع استحقاقه العلاوات الدورية المستقبلية المقررة للوظيفة الأدنى بمراعاة شروط استحقاقها وتحدد أقدميته في الوظيفة الأدنى بمراعاة أقدميته السابقة فيها بالإضافة إلى المدة التي قضاها في الوظيفة الأعلى مع الاحتفاظ له بأجره الذي كان يتقاضاه عند صدور الحكم بتوقيع الجزاء ولا يجوز النظر في ترقينه إلا بعد مضي سنة ونصف من تاريخ صدور الحكم بتوقيع الجزاء.

فإذا وقع على العامل جزاء خفض إلى وظيفة أدنى مع خفض الأجر فلا يجوز النظر في ترقبته إلا بعد مضي سنتين من تاريخ صدور الحكم بتوقيع الجزاء"⁽²⁾.

ومن خلال استقراء النصين السابقين المادة (85) والمادة (86) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 يتضح لنا الآتي:

(1) راجع المادة (85) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978

(2) راجع المادة (86) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978

تقرير المشرع المصري على توقيع بعض العقوبة التأديبية عقوبة أخرى تبعية تتمثل في حرمان الموظف من الترقية لمدة معينة، وأن المنع من الترقية يكون نتيجة توقيع بعض العقوبات التأديبية وهو منع مؤقت مرهون بانتهاء المدة التي حددتها النصوص⁽¹⁾، فلا يمكن أن يكون الحرمان من الترقية إلا وقتياً، وذلك لعدة اعتبارات منها مقتضيات المصلحة العامة التي تتطلب تحفيز الموظفين وتشجيعهم على أداء العمل، وعدم بث روح اليأس في نفوسهم، مما يؤدي إلى عدم قيامهم بأعمالهم بشكل مُرضٍ⁽²⁾.

1. أن مدة تأجيل الترقية مرتبطة بشكل مباشر بمقدار جسامة العقوبة الموقعة، فكلما كانت العقوبة خفيفة أو بسيطة، كانت مدة التأجيل أقل، أما إذا كانت العقوبة شديدة فالمدة المتعلقة بالتأجيل تزيد، ويلاحظ أن المشرع قد ربط بشكل تلقائي بين الزيادة المترتبة على شدة العقوبة والزيادة المتعلقة بمدة تأجيل الترقية، حيث جعل شدة العقوبة سبباً رئيسياً ومباشراً في زيادة مدة التأجيل من الترقية، وفي أكثر من نوع من أنواع العقوبات التأديبية الأصلية⁽³⁾.

2. أن العقوبة التبعية التي تؤدي إلى حرمان الموظف من الترقية مدة معينة، لا يتم فرضها على الموظفين من شاغلي الوظائف العليا، فهي تفرض فقط على صغار الموظفين، فالمشرع المصري نص صراحة على الجزاءات التي يمكن توقيعها على شاغلي الوظائف العليا وليس من بينها حرمان الموظف من الترقية مدة معينة⁽⁴⁾، ونحن نجد بان التمييز بين طوائف الموظفين لا أساس له من القانون، وفيه خرق لمبدأ المساواة، والعدالة تقتضي أن تكون الجريمة هي الأساس في تحديد العقاب، وليس المركز الوظيفي للموظف، وعلو مركزه في السلم الوظيفي .

3. لا يوجد في التشريع المصري إلا عقوبة تأديبية أصلية واحدة تؤدي إلى الحرمان من الترقية وهي: " تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين"⁽⁵⁾، وتطبق فقط على الموظفين الذين يشغلون وظائف غير تلك التي يشغلها شاغلو الوظائف العليا (صغار الموظفين)، وتعتبر هذه العقوبة من العقوبات المستحدثة في القانون الحالي، حيث لم تنص عليها القوانين السابقة، بل كانت تعتبر من العقوبات التبعية لبعض العقوبات التأديبية الأصلية، ويلاحظ أن من توقع عليه هذه العقوبة لا يستحق الترقية بعد انقضاء السنتين تلقائياً، بل إن الأمر متروك

(1) جعفر، محمد ، نظم الترقية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص272

(2) العجارمة، نوفان- القاضي، وليد، اثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والمصري، مرجع سابق.

(3) جعفر ، محمد، مرجع سابق، ص272

(4) المادة (80) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 .

(5) المادة (80) من القانون رقم (47) لسنة 1978 .

لتقدير السلطة الإدارية المختصة، فهي التي تقرر مدى صلاحية الموظف للترقية لاسيما إذا كانت الترقية بالاختيار⁽¹⁾.

4. أن العقوبة التبعية التي تترتب على توقيع العقوبة التأديبية الأصلية هي عقوبة عمياء غير مبصرة، لأنها تصيب بعض الموظفين دون البعض الآخر، بمعنى أن المشرع تطلب عند توقيع عقوبة تأديبية أصلية على الموظف أن تكون هنالك عقوبة تكميلية لها تتمثل في حرمان الموظف من الترقية لمدة معينة حددها المشرع سلفاً، كما أن هذه المدد قد تطول أو تقصر حسب جسامة العقوبة الموقعة، ووصف العقوبة التكميلية أو التبعية بالعمياء يرجع إلى عدم تمييزها بين الموظف الذي تم ترقيته حديثاً والموظف الذي لم يُرَقَّ بعد وينتظر صدور قرار ترقية، أي إن هنالك موظفين تم توقيع عقوبة تأديبية أصلية عليهما معاً، أحدهما مرقى حديثاً والآخر على وشك الترقية، ففي مثل هذه الحالة فإن الموظف الأول لن يضار بتأجيل الترقية الخاصة أو المتعلقة به، لكونه لن يرقى إلا بعد فوات مدة تتجاوز المدة التي حددها المشرع سلفاً ومنع ترقيته خلالها. والمنطق والظروف العادية تشير إلى أن العقوبة التكميلية لن تطبق عليه، في حين أن العقوبة التبعية سيكون لها أثر بالغ القسوة على الموظف الآخر الذي كان ينتظر الترقية، وكان مستكماً لشروطها وقت صدور العقوبة التأديبية، وحتى تكون العقوبة التكميلية مبصرة نقترح بان يوكل للسلطة التأديبية المختصة مهمة ترتيب توقيع العقوبة التبعية، بحيث تقوم بدراسة ظروف كل موظف على حدة حتى تتمكن من تقدير الآثار الناجمة عن تأخير الفصل في الجرائم التأديبية، مما يحول دون ترك الموظف تحت رحمة الظروف التي قد تعرضه لآثار بالغة القسوة، ولم تخطر ببال أحد ولا جدوى أو فائدة من ورائها⁽²⁾.

5. لا يؤجل استحقاق الترقية في حالة الجزاءات التأديبية البسيطة كالإنذار والخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة تقل عن خمسة أيام وذلك بسبب بساطة العقاب .

6. أن الترقية المحظورة كعقوبة تبعية تمتد لتشمل جميع أنواع الترقيات بمختلف تسمياتها، سواء كانت ترقية بالأقدمية أو بالاختيار، حيث جاء النص مطلقاً، والمطلق يجري على إطلاقه، ولا

(1) البنداري، عبد الوهاب، العقوبات التأديبية، مرجع سابق، ص 112 و 113.

(2) الطماوي، سليمان، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 397، مشار إليه عند العجاردة نوفان، القاضي وليد، اثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والمصري، مرجع سابق.

يجوز تقييده أو تخصيصه، وبالتالي فإن تأجيل الترقية بسبب توقيع الجزاءات التأديبية يشمل كافة أنواع الترقية بدون تخصيص (1).

7. هناك بعض العقوبات التي تثير بعض الصعوبات في كيفية حسابها وهذه العقوبات مثل كيفية حساب حالة تأجيل العلاوة الدورية أو الحرمان منها، إذ إن تطبيق النصوص بشكل حرفي يؤدي إلى التفاوت في مدة الحرمان من حالة إلى أخرى تبعاً لموعد حلول العلاوة الدورية، فإذا كان الموعد بعد مدة قصيرة من تاريخ الحكم التأديبي كان اثر العقوبة على وضع الموظف أخف مما لو كان ميعاد استحقاق العلاوة بعد مدة طويلة من صدور الحكم، وهذا لاشك أمر لم يُردّه المشرع ولا يتفق مع إرادته، وعلى هذا الأساس ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن حساب فترة التأجيل في حالة الحرمان من العلاوة أو تأجيلها يكون من تاريخ توقيع العقوبة التأديبية دائماً لأنه بهذا وحده تنتفي مساوئ التفاوت في مدة العقوبة التأديبية وفقاً لظروف الموظف رغم صدور الحكم بعقوبة تأديبية (2).

8. إذا أصدرت الجهة الإدارية المختصة قراراً بترقية الموظف قبل انقضاء المدة المحددة لتأجيل ترقيته بسبب توقيع عقوبة تأديبية عليه، فإن قرارها هذا يعتبر قراراً إدارياً مخالفاً لنص القانون، وبالتالي ينبغي عليها سحبه قبل فوات ميعاد الستين يوماً، وإلا أضحى قراراً سليماً لا يجوز سحبه أو إلغاؤه بعد فوات المواعيد المقررة قانونياً للسحب أو الإلغاء والمحدد بستين يوماً من تاريخ صدوره .

المطلب الثاني: موقف المشرع الفلسطيني من أثر العقوبات على الترقية

قبل الحديث عن موقف المشرع الفلسطيني من أثر العقوبات التأديبية على الترقية كان لا بد من الحديث عن مدرستين تشريعتين وهما الفرنسية والانجليزية واللذان لهما دور رائد في مجال القانون الإداري، حيث اختلف موقف كلا منها في الأخذ بعقوبة الحرمان من الترقية كعقوبة أصلية، منصوص عليها ضمن العقوبات التأديبية أم تكون عقوبة تبعية ذات تأثير على باقي العقوبات، فالمشرع الانجليزي مثلاً لم يرخص للسلطة التأديبية بتوقيع عقوبة المنع من الترقية كعقوبة أصلية، في حين نص المشرع الفرنسي بصراحة في المادة (30) من الأمر رقم (244) لسنة 1959 على اعتبار الشطب من قائمة الترقية كعقوبة أصلية تملك السلطة التأديبية توقيعها بحق الموظف، إلا أن التشريعات الوظيفية الفرنسية لا تنص على حرمان الموظف من الترقية في غير حالات

(1) بركات، عمرو، الترقية وأثر الحكم بإلغائها، المرجع السابق، ص 76 .

(2) جعفر، محمد، الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 145 .

العقوبات التأديبية الأصلية ومن حيث المبدأ العام فإن تأخير أو الحرمان من الترقية أياً كانت التسمية يعتبر عقوبة تأديبية مستقلة بذاتها⁽¹⁾، وقد اتفق المشرع الفلسطيني مع المشرع الفرنسي في هذا الاتجاه، حيث اعتبر الحرمان من الترقية عقوبة أصلية تملك السلطة التأديبية توقيعها على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن ارتكاب الجريمة التأديبية. إلا أنه خالفه حينما اعتبرها عقوبة تبعية تكون دائماً جنباً إلى جنب باقي العقوبات التأديبية⁽²⁾، حيث أن المشرع جاء في قانون الخدمة المدنية في المادة (50) ونص على ما يلي

1. إذا قُدمت بحق موظف شكوى تستوجب اتخاذ إجراءات تأديبية أو جزائية فلا ينظر في ترقبته إلا بعد صدور القرار النهائي في قضيته.

2. إذا تقرر عدم اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه أو تمت تبرئته من التهمة الموجهة إليه ينظر في ترقبته من تاريخ استحقاقها .

من خلال استقراء النص السابق يتبين لنا الآتي.

أولاً: رتب المشرع على تقديم شكوى بحق الموظف تستلزم اتخاذ إجراءات تأديبية أو جزائية عدم النظر في ترقبته، إلا بعد صدور حكم أو قرار نهائي في قضيته.

ثانياً: إن اتخاذ أي إجراء من الإجراءات التأديبية أو الجزائية بحق الموظف يحول دون النظر في ترقية ترقبته طالما استمرت معه هذه الإجراءات، وكذلك الحال عند عدم تبرئته من التهمة الموجهة إليه أيضاً لا ينظر في ترقبته، أي بمعنى حرمانه من الترقية طوال فترة اتخاذ الإجراءات بحقه، سواء كانت تأديبية أو جزائية.

ثالثاً: تدخل توقيع الإدارة عقوبة تأديبية بحق الموظف الذي يرتكب الجرم الإداري، ضمن دائرة الإجراءات التأديبية، والتي تبدأ بالتحقيق وتنتهي بتوقيع العقوبة، وعليه يمكننا القول أن توقيع

(1) العجارمة نوفان، القاضي وليد، اثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والمصري، مرجع سابق، مشار إليه عند الصروح مليكه، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، 1983، ص 343 وما بعدها

(2) هذا بخلاف المشرع الاردني الذي تخلى عن توقيع عقوبة الحرمان من الترقية، سواء كعقوبة أصلية أو كعقوبة تبعية عقوبة أو تكميلية تؤدي إلى حرمان الموظف من الترقية، فالعقوبات التأديبية الأصلية لدى المشرع الاردني لا يترتب عليها عقوبة تبعية تؤدي إلى حرمان الموظف من الترقية أو تأجيلها بمدة زمنية معينة، كما هو معمول به لدينا. راجع المادة (141) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 حيث نصت على العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، و لا يوجد من بينها عقوبة الحرمان من الترقية.

الإدارة لأي من العقوبات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية يحرم الموظف من الترقية طوال فترة مجازاته، أيضا يتبين لنا من مفهوم المخالفة للبند الثاني الشرط الثاني، إذا لم تتم تبرئة الموظف من التهمة الموجهة إليه لا ينظر في ترقيته من تاريخ استحقاقها، وفي هذا إشارة واضحة على أن مجازاة الموظف بإحدى العقوبات التأديبية تؤجل النظر في ترقيته إلى حين محو هذه العقوبة التأديبية وإزالتها من ملفه الوظيفي.

لكل ما سبق يمكننا إجمال القول في أن العقوبة التأديبية تعتبر مانعا من موانع الترقية لدينا في فلسطين وهذا من جانبنا منتقد كون أن عقوبة الحرمان من الترقية هي عقوبة أصلية منصوص عليها في إطار العقوبات العشرة التي حددها المشرع في نصي المواد (70)، (68) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 لذلك لا يتصور بأي حال من الأحوال أن تكون هناك عقوبة تكميلية بجانب العقوبة الأصلية، ذلك كون أن الغاية من العقوبة تتحقق بمجرد توقيعها، وهي ردع الموظف وإنزال الجزاء العادل بحقه، أما بالنسبة للعقوبة التبعية التي تلحق بالعقوبة الأصلية، فهي عقوبة لا تقوم على أسس سليمة، أو لا تمثل عدالة حقيقية، بل تعتبر شديدة القسوة ولا مبرر لفرضها بل على العكس تفقد العقوبات الأصلية مضمونها وتساويها من حيث الجسامة⁽¹⁾.

ويرى الباحث أن على المشرع الفلسطيني معالجة الآثار المترتبة على العقوبة التأديبية الأصلية بطريقة محددة وواضحة، تتمثل في ألا يكون لها أي أثر على حرمان الموظف من الترقية، وذلك من خلال إعادة صياغة التشريعات والنصوص القانونية لتصبح على نحو واضح يمنع ترقية الموظف كعقوبة أصلية لا تكميلية أو تبعية، وبهذا يتضح أثر العقوبات التأديبية على ترقية الموظف بشكل لا ريب فيه، وذلك لاستدراك العواقب الجسيمة والوخيمة التي تنتج عن العقوبة التبعية، وعليه يتساوى جميع الموظفين عند تطبيق العقوبة التأديبية الأصلية عليهم، سواء من حيث استحقاق العقوبة المناسبة للجرم الإداري المرتكب، أو من حيث الأثر المترتب عليها.

(1) ويقترح الباحث بأنه في الوقت الحالي وكمعالجة سريعة يمكن إستصدار قرار لائحي من مجلس الوزراء يتضمن ضرورة إعادة تعديل نصوص المواد على نحو يفرق بين الحرمان من الترقية بالاقدمية والحرمان من الترقية بالاختبار، وبالتالي ينحصر تأثير العقوبات التأديبية في حرمان الموظف من الترقية بالاختبار دون الترقية بالاقدمية وذلك كون الاقدمية هي سنوات اكتسبها بمكوثه على الدرجة الوظيفية وهي سنوات من وجهة نظرنا لا يجوز العبث بها، أما الترقية بالاختبار فهي تتطلب شروط من قبل الادارة ومن الأخرى أن لا يكون من بين المتقدمين من تم توقيع احدي العقوبات بحقه كون ذلك ينم عن مسلكيات سلبية لدى الموظف.

المبحث الثالث

أثر محو العقوبة التأديبية على الترقية

تنقضي العقوبة التأديبية بالوسيلة الطبيعية من خلال قيام الإدارة بتنفيذها وتوقيعها على الموظف، غير أن الفقه يجمع على وسائل أخرى لانقضاء العقوبة التأديبية، ومن هذه الوسائل محو العقوبة التأديبية، ويعد المحو من الإجراءات التي تتخذها الإدارة في مواجهة موظفيها بهدف إعادة روح الأمل والنشاط لدى الموظفين من خلال التخلص من الآثار المستقبلية المترتبة على توقيع العقوبات التأديبية عليهم، وذلك بعد انقضاء فترات زمنية معينة على تنفيذها، وتأكيدا من حسن سير سلوك الموظف خلالها، وسيتم تناول تعريف إجراء المحو وأساسه القانوني، ثم سيتم التعرض للشروط الواجب توافرها لممارسة إجراء المحو والآثار المترتبة عليه تجاه الموظف المعاقب وعليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين هما:

المطلب الأول: ماهية محو العقوبة التأديبية

يقتصر أثر محو العقوبة التأديبية على المستقبل، حيث يترتب عليه إزالة جميع آثار العقوبة التأديبية اعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل وسنحاول فيما يلي تحديد المقصود من إجراء المحو والحكمة من إقراره وذلك في الفرع الأول، أما الفرع الثاني فسنتناول فيه الأساس القانوني لإجراء المحو.

الفرع الأول: مفهوم محو العقوبة التأديبية

المحو هو إزالة آثار القرار التأديبي بعد مضي مدة معينة قانوناً، ثبت فيها حسن سلوك الموظف وعمله، فهو رد اعتبار للموظف الموقع عليه العقوبة التأديبية، وفتح باب التوبة له، بما يزرع الأمل في نفسه، ويأسف على ما فرط في حق الوظيفة، ويستأنف حياته الوظيفية بصفحة نقية بيضاء خالصة من الشوائب⁽¹⁾.

فيما عرفه آخرون رد الاعتبار للموظف المعاقب تأديبياً، أو إعادة النظر في الجزاءات السابق توقيعها على الموظف، أو التخلص من الآثار المستقبلية للجزاءات التأديبية⁽²⁾.

(1) القاضي، نصر الدين، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 364

(2) ياقوت، محمد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 272.

كما يعرفه الأستاذ نواف كنعان بأنه رد الاعتبار رداً إدارياً للموظف المخالف الذي فرضت عليه عقوبة تأديبية وتم تنفيذها في حقه بعد انقضاء مدة معينة بحسب نوعية العقوبة⁽¹⁾.

والمحو أو رد الاعتبار هدفه الأساسي- باعتباره إجراء تالياً لتنفيذ الجزاء التأديبي بأكمله - العمل على تقرير الإعفاء الأدبي، أو رد الاعتبار التأديبي للموظف الموقع عليه الجزاء بعد أن تحمل تنفيذ العقوبة كاملة دون أن يترتب على ذلك أي تعديل للحقوق المكتسبة، أو المراكز القانونية التي ترتبت على هذا الجزاء في الماضي.⁽²⁾

من خلال التعريفات السابقة يتبين لنا أنها تصب في مضمون واحد يتمثل في إزالة جميع آثار العقوبة التأديبية بالنسبة للمستقبل، ومحوها من الملف الوظيفي للموظف .

الفرع الثاني: الحكمة من اجراء محو العقوبة التأديبية

لئن كانت العقوبة التأديبية بمثابة جزاء للسلوك غير القويم الذي يسلكه الموظف، فإن محو هذه العقوبة واجب إذا ما استقام سلوك الموظف، وإلا فأنها تخرج عن مقصودها ودورها في علاج مسلكيات الموظف السلبية، وعليه فإن بقاء العقوبات التأديبية في ملف الموظف من شأنه ترك آثار سيئة على حياته الوظيفية، كما أن ذلك ينعكس سلباً على نوعية الخدمة التي يؤديها، فتتقص مردودية العمل لديه نظراً لنفسيته المحبطة كما أن الجهة الإدارية بدورها تتأثر نتيجة لانخفاض مستوى الأداء الوظيفي للموظفين المعاقبين ومن هنا فإن الحكمة من إقرار المحو تتمثل في فتح باب التوبة أمام الموظف المقصر، وتشجيعه على الاستقامة وعلى تدارك ما فرط من أمره وتلك غاية نبيلة ومشروعة أدركها المشرع بالنسبة للجرائم الجنائية التي تعتبر أخطر بكثير من مجرد الأخطاء الإدارية، لذلك تم إنشاء نظام رد الاعتبار⁽³⁾.

هذا وتعد شريعتنا الغراء قد طبقت بطريقة غير مباشرة مفهوم محو العقوبة التأديبية، من خلال زجر المصطفى لأصحابه، وذلك في حادثة إقامة الحد بالرجم على الغامدية، حيث عندما رجم عمر الغامدية جاء شيئاً من دمها على ثوبه، فلعنها عمر، حينها زجره النبي وقال له يا عمر والله إنها قد تابت توبة لو وزعت على من في الأرض لكفتهم، وفي هذا دلالة واضحة على أن العقوبة لا يمتد أثرها إلى ما بعد تنفيذها بل لا بد من حد تقف عنده العقوبة وذلك إذا ما حاول

(1) نواف، كنعان، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 189

(2) ياقوت، محمد، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة

العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007، ص 210

(3) الطماوي، سليمان، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 408 .

الموظف إصلاح نفسه وبذل المجهود الكافي لذلك هنا يتوجب على الإدارة أن ترفع عن كاهله هذه العقوبة التي تعد بمثابة نقطه سوداء في ملفه الوظيفي.

الفرع الثالث: السند القانوني لإجراء المحو

اختلفت التشريعات في الأخذ بفكرة محو العقوبة التأديبية، فمنها ما يقرر ازدواج أو ثنائية المدة المقررة لمحو العقوبة التأديبية، في حين غيرت تشريعات أخرى المدد المقررة للمحو، وذلك باختلاف العقوبات المسلطة على الموظف، وسيتم الحديث في هذا الفرع عن الأساس القانوني لإجراء المحو في كل من التشريع المصري والفلسطيني .

أولاً: الأساس القانوني لإجراء المحو في التشريع المصري

لقد أخذت أحكام المحو تتطور تدريجياً في التشريعات المصرية، ولم تظهر مرة واحدة، ففي البداية حينما صدر لأول مرة القانون رقم (210) لسنة 1957، لم يتضمن أحكاماً تعطي الإدارة صلاحية محو الجزاءات الإدارية المتعلقة بنظام موظفي الدولة، ولكن المشرع عدل القانون السابق من خلال استحداثه لباب عنوانه: "محو الجزاءات التأديبية وآثارها" وذلك بموجب القانون رقم (73) لسنة 1957، ثم أعاد المشرع النص على تلك الأحكام في القانون رقم (46) لسنة 1964 ثم في المادة (68) من القانون رقم (58) لسنة 1971، والتي تقرر فيها محو العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف بمضي الفترات التالية:

1. سنة في حالة التنبيه واللوم والإنذار والخصم من الأجر عن مدة لا تتجاوز خمسة أيام.
2. سنتان في حالة الخصم من الأجر عن مدة تزيد عن خمسة أيام.
3. ثلاث سنوات في حالة تأجيل العلاوة أو الحرمان منها.
4. أربع سنوات في العقوبات الأخرى، عدا عقوبتي الفصل والإحالة على المعاش بحكم أو قرار تأديبي⁽¹⁾.

كما أعاد المشرع النص على إجراء المحو بنوع من التيسير، وذلك من خلال المادة (92) من القانون رقم (47) لسنة 1978 بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة على أنه "تمحى الجزاءات التأديبية التي توقع على العامل بانقضاء الفترات الآتية:

1. ستة أشهر في حالة التنبيه واللوم والإنذار والخصم من الأجر عن مدة لا تتجاوز خمسة أيام.

(1) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 1979، ص264

2. سنة في حالة الخصم من الأجر عن مدة تزيد عن خمسة أيام.
3. سنتان في حالة تأجيل العلاوة أو الحرمان منها.
4. ثلاث سنوات بالنسبة للعقوبات الأخرى، عدا عقوبتي الفصل والإحالة على المعاش بحكم أو قرار تأديبي.

ويتم المحو في هذه الحالات بقرار من لجنة شؤون العاملين، إذا تبين لها أن سلوك الموظف وعمله منذ توقيع الجزاء مرضيان، وذلك من واقع تقاريره السنوية وملف خدمته، وما يبيده الرؤساء عنه. ويتم المحو بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا بقرار من السلطة المختصة، ويترتب على محو الجزاء التأديبي، اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل، ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له، وترفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه وما يتعلق به من ملف خدمة الموظف⁽¹⁾

ثانياً- الأساس القانوني لإجراء محو العقوبة التأديبية في التشريع الفلسطيني

تأثر المشرع الفلسطيني بنظيره المصري إلى حد ما في عملية التطور التشريعي فيما يتعلق بمحو العقوبة التأديبية، حيث لم ينص المشرع في نظام الخدمة المدنية 1996 على مدة محددة لمحو العقوبة التأديبية، حيث جاء في المادة (69) ونص فيها على ما يلي:

أ. لا تؤخذ في الاعتبار العقوبة الانضباطية التي فرضت على الموظف وتم تنفيذها بحقه إذا ثبت أن سلوكه وعمله بعد توقيع تلك العقوبة كانا مرضيين.

ب. يصدر قرار عدم اعتبار العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بناء على توصية لجنة مشكلة لهذا الغرض بمعرفة رئيس الديوان ومكونة من ثلاثة أعضاء، تتولى هذه اللجنة دراسة سلوك الموظف وأدائه لعمله بعد توقيع هذه العقوبات.

إلا أن المشرع عاد وقام بتعديل نظام الخدمة المدنية 1996 حيث أفرد فصلاً للحديث عن محو العقوبات التأديبية، حيث جاء في المادة (75) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 ونص على ما يلي :

1. تمحى العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء المدد الآتية:-

أ. ستة أشهر في حالة التنبيه أو اللوم أو الإنذار أو الخصم من الراتب مدة لا تتجاوز خمسة أيام.

(1) ياقوت، محمد، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة، المرجع السابق، ص 412 .

ب. سنة في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام أو تأجيل العلاوة أو الحرمان منها.

ج. سنتان بالنسبة إلى العقوبات الأخرى فيما عدا عقوبتي الفصل والإحالة إلى المعاش بحكم أو قرار تأديبي.

2. بالنسبة لغير شاغلي الوظائف العليا يتم المحو في الحالات المذكورة في الفقرة (1) بقرار من اللجنة المختصة وفقاً لأحكام اللائحة التنفيذية لهذا القانون إذا تبين لها أن سلوك الموظف وعمله منذ توقيع العقوبة مرضياً وذلك من واقع تقارير كفاية أدائه السنوية وملف خدمته وما يبديه رؤساؤه عنه.

ويرى الباحث أن المشرع الفلسطيني قد قام بقفزة نوعية في تطوير النصوص والمواد المتعلقة بمحو العقوبات التأديبية، وذلك من خلال استدركه لمرونة الألفاظ التي نص عليها في نظام الخدمة 1996 فاستبدلها بمدد محددة في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998، قيد الإدارة بالتزام بها وبذلك جنب هذا النص الإدارة من أعمال السلطة التقديرية الواسعة والفضاضة عند تطبيق نصوص المحو، التي وردت في سابقه.

المطلب الثاني: شروط محو العقوبة التأديبية والآثار المترتبة عليها

يقوم إجراء المحو على جملة من الشروط، لكي تتمكن الإدارة من إزالة آثار العقوبة الموقعة بحق الموظف، وهذه الشروط يمكن استخلاصها من النصوص القانونية الخاصة التي نص عليها المشرع في محو العقوبات، لاسيما ما تعلق منها بضرورة انقضاء مدة معينة ورأي المسئول المباشر في حسن سير وسلوك الموظف وكذلك حصوله على تقدير مرضي، في تقرير كفاية الأداء.

لذلك سنتناول في هذا المطلب شروط مباشرة إجراء محو العقوبة التأديبية وكذلك الآثار المترتبة عن محو العقوبات التأديبية الصادرة ضد الموظف.

الفرع الأول: شروط مباشرة إجراء المحو

أولاً- شرط انقضاء مدة معينة

حدد المشرع الفلسطيني فترات زمنية محددة وواضحة لانقضاء العقوبات التأديبية حيث فرق المشرع بين هذه المدد وفقاً لجسامة العقوبات التأديبية، وهذا ملاحظ من خلال نص المادة (75)

من قانون الخدمة المدنية، والتي حددت مدة "سنة أشهر" في حالة العقوبات البسيطة أن جاز التعبير وهي عقوبة التنبيه أو عقوبة اللوم أو عقوبة الإنذار أو الخصم من الراتب مدة لا تتجاوز خمسة أيام.

ومن ثم قام برفع سقف المدة الزمنية لتصل إلى سنة في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام أو تأجيل العلاوة أو الحرمان منها، أما العقوبات الأخرى فيما عدا عقوبتي الفصل والإحالة إلى المعاش بحكم أو قرار تأديبي فأشترط مرور سنتين ونلاحظ أن أغلب المدد التي اشترطها المشرع هي باعتبارها الحد الأدنى لذلك لا يجوز تخفيض هذه السنوات حتى لو توافرت الشروط الأخرى لمحو العقوبة التأديبية.

ومما يجدر الإشارة إليه حول مضمون نص المادة سالفة الذكر، هو أن المدد القانونية التي اشترطها المشرع لإمكانية مباشرة إجراء المحو، جاءت متناسبة طردياً مع درجة جسامة العقوبة الموقعة على الموظف المخالف لمقتضيات الوظيفة، بحيث كلما كان الخطأ جسيماً، كانت المدة المحددة لمباشرة إجراء المحو أطول وهذا أمر كونه يهدف تحقيق سياسة عقابية ناجحة وعادلة، من خلال حرمان مرتكبي المخالفات التأديبية الذين كانوا محل توقيع جزاءات متفاوتة، من التمتع بمعاملة تسامحية واحدة من قبل المشرع.

ولقد أحسن المشرع الفلسطيني صنعا، حين اتجه إلى اشتراط فترة زمنية محددة لأجل محو العقوبة التأديبية من الملف الوظيفي.

ثانياً- شرط حسن سلوك الموظف والتزامه بالأخلاق الوظيفية

يعد هذا الشرط بمثابة اللبنة الرئيسة التي تبنى عليها الشروط الأخرى، ذلك أنه يعكس مدى التزام الموظف - الذي كان محل العقوبة التأديبية - بواجباته الوظيفية، وإعلانه عن صدق نواياه في إتباع السلوك القويم خلال فترة المجازاة بالعقوبة، حيث يبذل الجهد من أجل تغيير قناعة الإدارة من خلال الالتزام بالمهام والأخلاق الوظيفية المناطة به، ومن ثم كان على جهة الإدارة متى ثبت لديها حسن سلوك الموظف خلال المدة المحددة قانونياً، مباشرة إجراء المحو، في حالة عدم ارتكابه لمخالفة تأديبية أخرى، وأن لا تكون تقارير الكفاية الخاصة به ضعيفة، وأن لا يودع الرؤساء الإداريون في ملف خدمته ملاحظات تسيء إليه. على أن التأكد من كل هذه المسائل يكون من خلال واقع تقرير كفاية الأداء وملفاتهم الوظيفية وما يبديه عنهم رؤسائهم من ملاحظات⁽¹⁾

(1) راجع نص المادة (97) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005

وعليه فمن غير المتصور محو العقوبات التأديبية لموظف تضمنت التقارير كفاية الأداء الصادرة في حقه تقدير يسيء له ويستحق عليها تشكيل لجنة وجزاء إداري، أو أن رئيسه الإداري يمانع ويعترض على طلب محو العقوبة لمروؤوسيه كونه لم يطرأ أي تحسن على سلوك الموظف خلال فترم مجازته.

ومما يؤخذ على المشرع الفلسطيني أنه لم يحدد التقدير الذي يجب على الموظف الحصول عليه في تقرير كفاية الأداء، ولكن ترك الباب مواربا أمام اللجنة لتقدير ذلك حتى لو كان الموظف قد حصل على تقدير مقبول في تقرير كفاية الأداء وهذا محل انتقاد من جانبنا، لذا ننادي بضرورة تحديد تقدير معين كحد أدنى يجب أن يحصل عليه الموظف في تقرير كفاية الأداء الخاص به.

ثالثاً- تشكيل لجنة لمحو العقوبة التأديبية، على أن تصدر قرارها بأغلبية أعضائها

اشتراط المشرع الفلسطيني في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية في نص المادة (97)، تشكيل لجنة محو العقوبات التأديبية بالنسبة لغير شاغلي الوظائف العليا من قبل الديوان بالتنسيق مع رئيس الدائرة الحكومية، على أن يشمل القرار مهام وإجراءات عمل اللجنة ومكان وزمان انعقادها، كما أناط باللجنة الإطلاع على ملف الموظف بالدائرة الحكومية وعلى تقارير كفاية أدائه السنوية ورأي الرئيس المباشر عن الموظف خطياً وكذلك لها الحق في طلب أي بيانات أخرى، كما واشتراط أن تصدر اللجنة قرارها بمحو العقوبة بأغلبية آراء أعضائها إذا تبين لها أن سلوك الموظف وعمله منذ توقيع العقوبة مرضياً، وتحفظ نسخة بملف الموظف لدى الديوان ونسخة أخرى بملفه لدى الدائرة الحكومية.

أما بالنسبة لشاغلي وظائف الفئة العليا فأناط بمجلس الوزراء تشكيل لجنة لمحو العقوبات التأديبية ومن ثم رفع توصياتها إلى المجلس الذي له إصدار القرار المناسب.

ومما يجدر الإشارة إليه أن المشرع الفلسطيني لم يشترط تقديم طلب أو شكوى إدارية من طرف الموظف الذي تم مجازته إلى إدارته، يطلب منها محو العقوبة التأديبية هذا بخلاف بعض التشريعات⁽¹⁾ التي اشترطت أن يتقدم الموظف بشكوى إدارية يطلب بموجبها إزالة آثار العقوبة التأديبية وذلك كون أن هذا الإجراء يتم بصورة تلقائية من جهة الإدارة، دون حاجة إلى تقديم طلب

(1) من التشريعات التي اشترطت لمحو العقوبة التأديبية تقديم شكوى أو طلب اداري يطلب بموجبه الموظف محو العقوبة التأديبية وإزالة جميع الآثار المشرع المغربي والمشرع الجزائري راجع عبد الحميد بن علي، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، رسالة ماجستير، نوقشت في 2011

لذلك من طرف صاحب الشأن، وذلك متى انقضت الفترات المحددة في القانون⁽¹⁾، وكذلك المشرع المصري، لم يشترط تقديم طلب محو الجزاء التأديبي، وذلك كون الإدارة تخضع في ممارستها لهذا الحق إلى رقابة القضاء، خاصة إذا كان قرار رفض محو الجزاء التأديبي غير مؤسس أو مبرر⁽²⁾.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على قرار محو العقوبة التأديبية بالنسبة لترقية

رتب المشرع على صدور قرار المحو أمرين هامين، أولهما اعتبار العقوبة التأديبية كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل، ونعني بذلك محو جميع الآثار المترتبة على هذه العقوبة، اعتباراً من تاريخ مصادقة رئيس ديوان الموظفين العام على قرار اللجنة المشكلة لمحو العقوبة⁽³⁾ أما الأمر الآخر يتضمن قيام اللجنة برفع أوراق العقوبة من ملف الموظف وكل إشارة لها⁽⁴⁾.

أولاً - زوال الأثر التأديبي بالنسبة للمستقبل

إن الأثر المترتب على قرار محو العقوبة التأديبية إنما يقتصر على المستقبل فقط، ومعنى ذلك أن المحو ليس له أثر بالنسبة لما رتبته العقوبة في الماضي من آثار، سواء باعتبارها عقوبة أصلية، أو بالنسبة إلى العقوبة التبعية التي تترتب عليها، أو الآثار غير المباشرة من حيث دخول العقوبة في اعتبار الجهة المختصة لوضع تقرير الكفاية ومثال ذلك إذا تم أثناء تنفيذ فترة العقوبة التأديبية تقدير كفاية الموظف من قبل الجهة الإدارية المختصة، ثم صدر فيما بعد قرار المحو،

(1) راجع نص المادة (96) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية والتي تنص على "على وحدة شؤون الموظفين بالدائرة الحكومية المختصة دون حاجة إلى طلب من الموظف اتخاذ إجراءات محو الجزاءات إذا ما توافرت شروط المحو طبقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية وهذه اللائحة"

(2) الطماوي، سليمان، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 412 .

(3) لم يشترط المشرع مثل هذا الشرط ولكن جرى العرف الإداري المتبع لدى ديوان الموظفين العام على اعتبار العقوبة التأديبية قد زالت اعتباراً من تاريخ مصادقة رئيس الديوان ونحن نرى أن مثل هذا الشرط فيه تدخل سافر من قبل الإدارة في أعمال اللجنة المشكلة لمحو العقوبة حيث اشترط المشرع ان تصدر اللجنة قرارها بمحو العقوبة التاديبية بالاغلبية وبذلك لو سلمنا أنه يجب مصادقة رئيس الديوان على لجنة المحو فهو بمثابة مصادرة لقرار اللجنة إذا ما خالفت رأى رئيس الديوان، وعليه نرى بضرورة أن يُعمل بمحو العقوبة التأديبية إعتباراً من تاريخ اصدار اللجنة لقرارها وذلك بالاغلبية.

(4) راجع المادة (76) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 والتي تنص على "يترتب على محو العقوبة التأديبية اعتباراً كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل، ولا يؤثر ذلك على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة لها، وترفع أوراق العقوبة وكل إشارة لها، وما يتعلق بها من ملف خدمة الموظف".

فإن هذا الأخير لا يترتب عليه إعادة تقييم الموظف وتقدير كفايته، لأن ذلك من شأنه إجراء المحو بأثر رجعي، وهو ما لا يجوز قانوناً⁽¹⁾.

ثانياً- تطهير ملف الموظف من العقوبة المفروضة عليه

إن قرار محو العقوبة التأديبية الصادر بحق الموظف العام، يتطلب رفع وإزالة جميع آثار العقوبة التأديبية، بمعنى تطهير ملفه من الأوراق تشير إلى العقوبة التأديبية، وذلك حتى يتمكن الموظف من الاستفادة من المزايا الوظيفية كالترقية مثلاً، لأن بقاء هذه الوثائق ضمن ملف الموظف من شأنها عرقلة مساره المهني والتأثير سلباً على مستقبله الوظيفي.

لكن السؤال الذي يُطرح في هذا الشأن، هل يتم إعدام جميع الكتب والمخاطبات الإدارية التي تتضمن العقوبة التأديبية نهائياً من ملف الموظف، أم يتم الاحتفاظ بها ضمن ملفات أخرى؟

لقد خلا قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية من تنظيم هذه المسألة، حيث اكتفى بإجراء رفع أوراق العقوبة وكل إشارة لها وما يتعلق بها من ملف خدمة الموظف دون الإشارة إلى كيفية التخلص منها أو الاحتفاظ بها ونحن نرى أن يتم إتلاف جميع الكتب التي تشير إلى العقوبة وذلك كون المشرع فرض على الإدارة رفعها في حالة محو العقوبة التأديبية عن الموظف.

ويرى الباحث إن من أهم مميزات المحو أنه يزيل مانع الترقية التي سببتها العقوبة التأديبية، على اعتبار أن العقوبات التأديبية مانع من موانع الترقية، حيث سبق وأن أوردنا أن العقوبات التأديبية رتب عليها المشرع حرمان الموظف من الترقية وذلك وفقاً لنص المادة (50) من قانون الخدمة المدنية، وعليه بمجرد صدور قرار اللجنة المشكلة لمحو العقوبة التأديبية بالموافقة على محو العقوبة التأديبية التي كانت موقعة بحق الموظف، تتلاشى المعوقات وتفتح الآفاق أمام الموظف لكي يحصل على تربيته المستحقة، وذلك إعتباراً من تاريخ اصدار قرار محو العقوبة التأديبية⁽²⁾ وذلك كون أن إجراء المحو ينصرف إلى المستقبل ولا يكون بأثر رجعي بخلاف سحب القرار الإداري الذي يعتبر كأن لم يكن من تاريخ صدوره.

(1) بن علي، عبد الحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، مرجع سابق، ص 115
 (2) راجع نص المادة (97) الفقرة الثالثة من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005، ومما يجدر الإشارة إليه ان المعمول به لدي ديوان الموظفين العام حالياً محو عقوبة الموظف اعتباراً من تاريخ مصادقة رئيس الديوان على لجنة المحو، وذلك قياساً على مصادقته على توصيات لجان التحقيق، ونحن نرى أن هذا الأمر مخالف لنص المادة (97) من اللائحة التنفيذية لذات القانون ذلك لأن القياس في غير محله، كون أن ما يصدر عن أعضاء لجنة التحقيق هو قرار وليس توصية كما في لجان التحقيق.

الخاتمة

تناول الباحث في دراسته العقوبات التأديبية في قانون الخدمة المدنية وأثرها على الترقية، معتمداً على كل من المنهج المقارن، والمنهج الوصفي التحليلي، والمنهج الإستقرائي، وذلك من خلال التحليل المعمق للنصوص القانونية ذات العلاقة، حيث استهل الرسالة بتمهيد عن الوظيفة العامة والموظف العام وعلاقتهما ببعضهما البعض، ثم جاء في الفصل الأول وتحدث عن الجرائم الادارية في كل من التشريع الفلسطيني والمصري، وتطرق من خلاله إلى ماهية هذه الجرائم وأنواعها ومدى تقنين هذه الجرائم من عدمه، ثم تناول في فصل ثانٍ ماهية العقوبات التأديبية وتقسيماتها وبعدها تم التطرق إلى محو العقوبات التأديبية وأثرها على الترقية، هذا وقد خلص الباحث إلى مجموعة من النتائج الهامة والتي نلخصها فيما هو أت:

أولاً: النتائج

- 1- تبين من خلال البحث أن المشرع الفلسطيني لم يقوم بتعريف الجرائم الادارية وكذلك لم يحم بحصرها على غرار العقوبات التأديبية، وهذا ما سلكته أغلب التشريعات المقارنة وإنما تطرق لذكر حقوق وواجبات الموظف العام وعليه كل من يخالف المحاذير-الواجبات الوظيفي- يصبح مرتكب لإحدى الجرائم الادارية
- 2- واتضح من خلال البحث أن المشرع الفلسطيني لم يكن موفقاً في اطلاق مصطلح المخالفات التأديبية على الجرم الاداري، وذلك كون أن بعض الأفعال المجرمة في القانون الوظيفي لديه، ترتقي لمستوى الجريمة الادارية مثل تزوير مستندات واختلاس المال العام وغيره من الجرائم وإن كانت ذات شق جنائي ألا أنها ذات شق اداري بالدرجة الأولى كونها تتعلق بعمل الموظف، كما أن الجريمة هي شاملة لكل الافعال المجرمة التي قد يرتكبها الموظف، كذلك لا يتصور أن تكون المخالفة تأديبية، وإنما العقوبة هي التي تكون تأديبية.
- 3- تبين من خلال عرض أحكام قانون الخدمة المدنية ولآئحته التنفيذية المتعلقة بموضوع العقوبات التأديبية مقارنةً ببعض التشريعات المقارنة، قصور وعجز هذه العقوبات عن تحقيق الأهداف المنشودة من نظام التأديب الذي يوازن بين مبدأي الفعالية والضمان.
- 4- وفق المشرع الفلسطيني عندما حصر العقوبات التأديبية ضمن عشرة عقوبات، حيث بذلك قيد سلطة الادارة التقديرية على نحو يلزمها بإختيار العقوبة المناسبة من ضمن العقوبات العشرة على الموظفين مرتكبي الجرائم الادارية، ولا تخرج بأي حال من الأحوال عن هذه العقوبات

المحددة وفق نص قانوني، والا كانت العقوبة باطلة كونها تخالف مبدأ رئيس، ألا وهو شرعية العقوبة التأديبية

5- لم يوفق المشرع الفلسطيني في صياغة بعض العقوبات التأديبية حيث تجدها نصوص مبتورة ومجتزأة تحتاج إلى ما يضبطها ويقيدها مثل عقوبتي الحرمان من العلاوة الدورية والحرمان من الترقية، فنلاحظ أن كل من هاتين العقوبتين غير محددة بمدة زمنية على خلاف التشريع المصري وبعض التشريعات العربية.

6- غموض النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم بعض العقوبات التأديبية مثل عقوبتي الإنذار والخصم من الراتب، حيث لم يذكر المشرع عدد المرات التي يجوز للدائرة أن توقعهما في حال تكرار الموظف للمخالفة التأديبية.

7- لم ينص المشرع الفلسطيني على ضرورة ان تتساوى العقوبة التأديبية مع جسامه المخالفة التأديبية المرتكبة مما يفتح المجال واسعا أمام التطبيق الاعتباطي للقانون وفرض عقوبات قد لا تتناسب بأي حال من الأحوال مع جسامه الجرم الاداري المرتكب.

8- إن المشرع الفلسطيني لم يكن موفقاً حينما أفرد لموظفي الفئة العليا قائمة عقوبات خاصة بهم، لمنافاة هذا الأمر بمبدأ المساواة، ولتكريسه للطبقية المقيتة في مجتمع الموظفين.

9- أحاط المشرع في قانون الخدمة المدنية الموظف العام بجملة من الضمانات مثلت له الدرع الحامي من أي تعسف قد يلحق به من قبل الادارة، ونذكر منها، مشروعية العقوبة، وشخصية العقوبة، وعدم ازدواج العقوبة، وهذا يجعل الموظف في مأمن من أن تعبت الإدارة بحقوقه الوظيفية، بأي شكل من الأشكال

10- لم يقم المشرع بفصل سلطة التحقيق والادعاء والمحاكمة التأديبية عن بعضهم البعض، حيث جمع هذه الاجراءات ضمن دائرة الاجراءات التأديبية، وهذا الامر فيه خلل واضح لكون يقلل من الضمانات الممنوحة للموظف.

11- رتب المشرع الفلسطيني على تقديم شكوى تستوجب اتخاذ اجراءات تأديبية أو جزائية ضد الموظف، وقف النظر في ترقيته لحين الانتهاء من نظر الشكوى، وكذلك في حال لم يتم تبرئته، حيث حرم المشرع الموظف من الترقية بمجرد مجازاته بإحدى العقوبات التأديبية ، وهذا محل انتقاد من جانبنا كون أن العقوبات الأصلية هي عشرة عقوبات نص عليها

المشرع على سبيل الحصر في قانون الخدمة المدنية، وعليه حرمان الموظف من الترقية لكون تم مجازاته بإحدى العقوبات التأديبية، يعد عقوبة تبعية لم ينص عليها المشرع، وتخالف مبدأ المشروعية.

12- إن أحكام محو العقوبات التأديبية يشوبها بعض أوجه الخلل والقصور، وتحتاج إلى إعادة صياغة لتحقيق الهدف المراد منها.

ثانياً: التوصيات

في ضوء النتائج التي تم التوصل إليها من خلال هذا البحث وإزاء كل ما تقدم فإن الباحث يقدم التوصيات الآتية:-

1- ضرورة قيام ديوان الموظفين العام بوضع دليل عام يوضح السلوكيات التي تعد ضمن دائرة الجرائم الإدارية التي تستوجب التأديب، فيما يعرف بمدونة السلوك الوظيفي، وذلك لانه في ظل غياب مدونة السلوك الوظيفي، قد يعني اعتبار بعض السلوكيات المخالفة للقانون سلوكيات صحيحة كونها غير منصوص عليها ضمن الجرائم الادارية والعكس صحيح.

2- ضرورة قيام المجلس التشريعي بدوره المنوط به في عملية التشريع، من خلال تعديل ومعالجة القصور والخلل الثابت في العقوبات التأديبية المشار إليها في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، وذلك على النحو الآتي:

أ- إعادة ترتيب العقوبات التأديبية على نحو يتناسب مع جسامة وخطورة الاجراء التأديبي فمثلا عقوبة تخفيض الدرجة أقصى من الوقف عن العمل لمدة لا تزيد عن ستة شهور مع صرف نصف الراتب وكذلك تأخير عقوبة الحرمان من الترقية لتكون في المرتبة الثامنة .

ب-إعادة صياغة بعض العقوبات التأديبية بشكل محدد وواضح، لكي تقيد الادارة بالضوابط المنصوص عليها في العقوبة التأديبية عند التنفيذ، فمثلا إعادة صياغة نص عقوبة " الخصم من الراتب لمدة لا تزيد عن 15 يوما"، لتصبح على النحو الآتي " الخصم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد عن سبعة أيام في الشهر خلال ستة شهور"، وكذلك إعادة صياغة "عقوبة الحرمان من العلاوة الدورية" لتصبح على النحو الآتي " الحرمان من العلاوة الإدارية لمدة سنة واحدة وتضاعف المدة في حال تكرار نفس الجريمة.

ج- ضرورة قيام مجلس الوزراء باصدار قرار إداري لآحي يقيد عقوبة الحرمان من الترقية وتقيدها بمدة زمنية وذلك لأنها إذا ما طبقت دون تقيدها بمدة زمنية فإن تأثيرها سيطل الموظف لمدة ستة سنوات وهذا فيه ظلم واجحاف كبير بحق الموظف .

د- إن حالة الإعفاء من المسؤولية الواردة في قانون الخدمة المدنية بحاجة إلى إعادة صياغة بما يتوافق والمبادئ المستقرة فقهاً وقضاءً، حيث أعى المشرع الموظف الذي يرتكب جريمة ادارية من المسؤولية التأديبية في حال صدر إليه أمر من رئيسه المباشر ومن ثم قام المرؤس بتبنيه رئيسه المباشر كتابتا بأن الأمر الذي سينفذه مخالفا لأحكام القانون الوظيفي، وهذا محل انتقاد من جانبنا حيث من غير المتصور أن يقوم الموظف بارتكاب جريمة ادارية ويعفى منها لكون قام بها تنفيذاً لأمر مسئوله المباشر، فالوظيفة العامة لم تكن في يوم من الأيام لترسخ مبدأ الطاعة العمياء على حساب مصلحة المؤسسة أو الادارة، أو أن تجعل منه معول هدم في يد الآخرين.

3- أن يقوم المشرع الفلسطيني بالتفريق بين الاجراءات التأديبية وتوضيح أثرها على الترقية، على أن يأخذ بعين الاعتبار عدم جعل الإجراءات التأديبية مانعا دون ترقية الموظف، وكذلك عدم جعل العقوبات التأديبية مانعا من الترقية، كون أن عقوبة الحرمان من الترقية عقوبة أصلية ومن غير المتصور وجودها كعقوبة تبعية، لأنها تفقد العقوبات مضمونها وجوهرها.

4- العمل على تطوير المنظومة التأديبية الفلسطينية لكي تسمح بمعالجة الجرائم الادارية التي قد يرتكبها الموظفين باستخدام الطرق البديلة لحل المنازعات مثل التحكيم، بحيث لا يشتمل الامر على جميع الجرائم الادارية، ولكن يمكن استخدامه في المسلكيات الوظيفية البسيطة المخالفة للقانون الوظيفي، دون الحاجة إلى لجنة تحقيق، فمثلا إذا ما قام شجار بين اثنين من الموظفين ومن ثم قامت الإدارة بتحويل الموظفين إلى التحكيم، يمكن في هذه الحالة الاصلاح والتوفيق بينهما، بخلاف لجنة التحقيق التي تتولى تبيان المخالفة الادارية المرتكبة من قبل الموظف، ومن ثم توصي بمجازاة كل منهما أو أحدهما بعقوبة تأديبية محددة، دون أن تتطرق إلى الاصلاح بينهما.

5- العمل على إلغاء نص المادة (77) من القانون، والمادة (98) من اللائحة، وهو الاحتفاظ بحصيلة عقوبات الخصم الموقعة على الموظفين في حساب خاص بالدائرة الحكومية يصرف

منه في الأغراض الاجتماعية أو الثقافية أو الرياضية لكونه أمر منتقد من وجهة نظرنا، حيث أنه قد يدفع الإدارة لاتخاذ قرارات تعسفية بالخصم لهدف تغذية حساب الصندوق، كم إن عدم توقيع الخصومات المالية يعني عدم وجود مثل هذه النشاطات الثقافية والاجتماعية والرياضية، كما أن توقيع العقوبات المالية يعني وجود مثل هذه النشاطات، وهذا معيار غير منضبط ولا يصح أن نعلق تقديم الخدمات المذكورة على مثل هذا المعيار.

6- تفعيل دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في الرقابة على الجرائم الادارية وعلى وجه الخصوص الجرائم الادارية التي تمس الجانب المالي.

7- ضرورة تشريع نص يجيز للموظف التقدم بشكوى، في حال لم تقم شئون الموظفين بوزارته بمخاطبة جهة الاختصاص -كما هو منصوص عليه في قانون الخدمة المدنية- لمحو العقوبة التأديبية الموقعة بحقه وذلك بعد انقضاء المدة القانونية المقررة لكل عقوبة تأديبية.

وبإدخال هذه التوصيات حيز التنفيذ، يرى الباحث أنه سيتحقق قدراً كبيراً من الاستقرار القانوني والنفسي والوظيفي للموظف العام، ومن ثم تحقيق التطور في جودة الأداء الوظيفي المتطلع إليه.

قائمة المراجع والمصادر

أولاً- الكتب

- أبو زيد، عبد الحميد، المطول في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
- البنداري، عبد الوهاب، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي، لا يوجد سنة للنشر.
- البهي، سمير، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، بدون طبعة، دار الكتب القانونية، 1998م.
- الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1983م.
- - الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2010م.
- الخلايلة، محمد، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للتوزيع والنشر، 2012م
- الزعبي، خالد، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان، 1998.
- الشتيوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2007م.
- الشبخلي، عبدالقادر، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي، طبعة أولى، دار الفرقان، عمان، 1983.
- - الشبخلي، عبد القادر، النظام القانوني للجزاء التأديبي، رسالة دكتوراة، دار الفكر للنشر والتوزيع، 1983م.
- الصالح، بدرية، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام وفقاً لتشريعات الوظيفة في الكويت، الطبعة الأولى، 1994م.
- الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي 1979م.
- - الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1959م.
- - الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، عمان، 1992م.

- الطماوي، سليمان، الجريمة التأديبية (دراسة مقارنة)، بدون طبعة، دار الثقافة العربية، 1975.
- الطهراوي، هاني، القانون الإداري، الدار العلمية الدولية عمان، 2001م.
 - الظاهر، خالد، القانون الإداري، الكتاب الاول، دار المسيرة، 1998م.
 - العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق، 1984م.
 - العجارمة، نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007م.
 - القاضي، نصر الدين، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، 2002م
 - القيسي، اعاد حمود، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر الاردن، 1998م.
 - الماط، محمد جودت، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه من جامعة القاهرة 1967م.
 - النهري، مجدي، قواعد واجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، 1998م.
 - أبو عمارة، محمد، القانون الإداري، الجزء الثاني، نشاط الإدارة العامة في فلسطين، 2004م.
 - أبو عمارة، محمد، بحث بعنوان المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين بموجب نظام الخدمة المدنية 1996، وقانون الخدمة المدنية 1998، مجلة الجامعة الإسلامية، المجلد 13 العدد الأول يناير 2005م.
 - باشا، خليل، النظام التأديبي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012م
 - بدران، محمد محمد، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990م.
 - بركات، فؤاد، مبادئ القانون الإداري، شركة سعيد رأفت للطباعة، القاهرة، 1985م.
 - بسيوني، عبد الغني، القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1991م.
 - بسيوني، عبد الغني، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1986م.
 - جعفر، محمد، نظام الترقيّة في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996م

- حبيش، فوزي، إدارة شؤون الموظفين، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بيروت، 1982م
- حسن، صلاح، ضمانات السلطة التأديبية لصاحب العمل، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012م.
- خليفة، عبد العزيز، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف الإسكندرية، 2010م.
- حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1964.
- - حسن، عبد الفتاح، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، لا يوجد سنة للنشر.
- حلمي، محمد، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975
- رسلان، أنور، وجيز القانون الإداري، الطبعة الثالثة، بدون ناشر، 2004م.
- زين الدين، بلال امين، التأديب الإداري في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي، 2010م .
- شطناوي، علي خاطر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2003م.
- صالح، محمود، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- عصفور، محمد، نظام تأديب العاملين في مفرق الطرق، مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة العدد الثالث، 1967م.
- عفيفي، مصطفى، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، لا يوجد دار أو سنة للنشر.
- عمرو، عدنان، شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998، أضواء للتصميم والمونتاج الفني، 1999.
- غازي، هيثم، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، دار الفكر الجامعي بالإسكندرية، 2010م.
- كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010م.

- كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع، عمان 2008م.
- مغاوري محمد شاهين، المساواة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، بدون طبعة، دار عالم الكتب، 1974 .
- ملوخية، عماد، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012م.
- ناظم محمد عويضة، مجموعة مختارة من مبادئ محكمة العدل العليا (فلسطين)، 2006
- ياقوت، محمد، شرح الاجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004م.
- - ياقوت، محمد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2002م.
- - ياقوت، محمد، شرح القانون التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006م.
- يوسف، مصطفى، المسؤولية التأديبية للموظف العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2010م.

ثانياً - الرسائل العلمية والأبحاث

- أبو زايد، عتاب، حقوق وواجبات الموظف العام، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، 2007م
- أبو سيدو، علا، الاجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، رسالة ماجستير نوقشت في جامعة الأزهر بغزة، 2012م
- أبو كشك، عبيد، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، رسالة ماجستير منشورة على موقع جامعة النجاح الوطنية نابلس، 2011م.
- الأحسن، محمد، العلاقة بين المتابعة القضائية والعقوبة التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، نوقشت في الجزائر، 2007-2008م.
- العجمي، مشعل، الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، نوقشت في جامعة الشرق الأوسط 2011م.

- بشناق، باسم، سلسلة تقارير القانونية، العدد(31)، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2002م.
- عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المسائلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، نوقشت في 2011-2012م.
- عياش، أمجد، ضمانات المسائلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير منشورة، جامعة النجاح، نوقشت في 2007م،
- كريمش خضر، ناصر، التحقيق التأديبي مع الموظفين وضماناته، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، تصدر من كلية القانون من جامعة ذي قار بالعراق الترقيم الدولي (2072-4934)

ثالثاً- الأبحاث على المواقع الإلكترونية

- بحث بعنوان التحقيق الإداري (ضماناته، إجراءاته، العقوبات التأديبية) منشور على موقع ديوان الموظفين العام غزة (<http://www.diwan.ps>)
- بحث بعنوان (إجراءات تحقيق الدعوى التأديبية ودور المحكمة التأديبية في توجيهها)، منشور على الموقع الإلكتروني (<http://haqq.ba7r.org/f30-montada>).
- بحث بعنوان (التأديب في الوظيفة العامة) منشور على الموقع الإلكتروني: (<http://www.lawjo.net>)
- بحث بعنوان أصول اجراءات التحقيق التأديبي، منشور على الموقع الإلكتروني (<http://www.mohamoon.com>)
- بحث بعنوان (أثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام) دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والمصري، بحث منشور على الموقع الإلكتروني (<http://www.lawjo.net>)
- تعريف التحقيق الاداري وأهميته، مقال منشور في المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية على الموقع الإلكتروني (<http://www.hrdiscussion.coml>)
- دليل الموظف، منشور على صفحة الموقع الإلكتروني الرسمي لديوان الموظفين العام - غزة (<http://www.gpc.pna.ps>)
- مقال بعنوان(محاضرات في التنظيم والادارة)، منشور على الموقع الإلكتروني: (<https://www.facebook.com>)

رابعاً - القوانين والقرارات

- السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة م1998، الوقائع الفلسطينية، العدد (24)، صدر في يوليو 1998.
- السلطة الوطنية الفلسطينية، القانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 2005م بتعديل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية لسنة 1998م، نسخة الكترونية على الموقع الرسمي لوزارة العدل (www.moj.pna.ps).
- السلطة الوطنية الفلسطينية، قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م، باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005، أقره مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 2005/08/15.
- السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم 5 لسنة 2004م.
- القانون رقم 19 لسنة 1959 المصري بشأن سريان أحكام قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على موظفي المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة.
- القانون رقم 47 لسنة 1978 بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة المعدل بالقانون رقم 115 لسنة 1983.
- القانون رقم 48 لسنة 1978 في شأن نظام العاملين بالقطاع العام.
- القانون رقم 54 لسنة 1964 بشأن إعادة تنظيم الرقابة الإدارية وتعديلاته.
- القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة.
- أحكام قضائية مختلفة من المحكمة الادارية العليا الفلسطينية خاصة بالموظف العام.
- أحكام قضائية مختلفة من المحكمة الادارية العليا المصرية خاصة بالموظف العام.
- أحكام قضائية مختلفة من محكمة النقض المصرية خاصة بالموظف العام.
- قانون الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 م .
- قانون انضباط موظفي الدولة العراقي.
- قانون رقم 19 لسنة 1991م بشأن الخدمة المدنية في اليمن .
- قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936م.

المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
أ	آية كريمة
ب	الإهداء
ت	شكر وتقدير
ث	ملخص الدراسة
ج	ملخص الدراسة (E)
ح	أولاً : المقدمة
ح	ثانياً: أهمية الدراسة
خ	ثالثاً:سبب اختيار الموضوع:
خ	رابعاً: أهداف البحث
خ	خامساً: الدراسات السابقة
د	سادساً: مشكلة البحث
ذ	سابعاً: أسئلة البحث
ر	ثامناً: منهجية البحث
ر	تاسعاً:هيكلية البحث
تمهيد	
الموظف العام والوظيفة العامة	
2	أولاً- مفهوم الوظيفة العامة
3	ثانياً- ماهية الموظف العام

رقم الصفحة	الموضوع
9	ثالثاً: علاقة الموظف العام بالوظيفة العامة
الفصل الأول الجرائم الإدارية مفهومها، أركانها، أنواعها	
14	المبحث الأول: مفهوم وأركان الجرائم الإدارية
14	المطلب الأول: تعريف الجرائم الإدارية وطبيعتها.
14	الفرع الأول : تعريف الجريمة الإدارية في التشريعات المقارنة
17	الفرع الثاني : التعريف الفقهي والقضائي للجرائم الإدارية
20	المطلب الثاني: أركان الجرائم الإدارية
21	الفرع الأول : الركن الشرعي
22	الفرع الثاني: الركن المادي
24	الفرع الثالث: الركن المعنوي
28	المبحث الثاني: أنواع الجريمة التأديبية
28	المطلب الأول:مدى إمكانية تقنين الجرائم الإدارية
28	الفرع الأول: موقف الفقه من تقنين الجرائم الإدارية
33	المطلب الثاني: نماذج لتقسيمات الجرائم الإدارية
36	المطلب الثالث: اختلاف الجريمة الإدارية عن الجريمة الجنائية
الفصل الثاني العقوبات التأديبية مفهومها ،أنواعها ،ضماناتها	
41	المبحث الأول: ماهية العقوبات التأديبية

رقم الصفحة	الموضوع
41	المطلب الأول: مفهوم العقوبة التأديبية
44	المطلب الثاني: طبيعة العقوبة التأديبية وخصائصها
44	الفرع الأول: طبيعة العقوبة التأديبية
45	الفرع الثاني: خصائص العقوبة التأديبية
47	الفرع الثالث: الهدف من العقوبة التأديبية
48	المبحث الثاني: أنواع العقوبات التأديبية
48	المطلب الأول: تقسيم العقوبات في التشريع والفقہ
48	الفرع الأول: المدرسة التشريعية في تقسيم العقوبات التأديبية.
51	الفرع الثاني: المدرسة الفقهية في تقسيم العقوبات التأديبية
53	المطلب الثاني: أنواع العقوبات التأديبية في التشريع الفلسطيني
69	المبحث الثالث: الضمانات التأديبية للموظف العام
69	المطلب الأول: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية
72	المطلب الثاني: شخصية العقوبات التأديبية
74	المطلب الثالث: مبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع الجريمة الإدارية
77	المطلب الرابع: عدم تعدد العقوبة التأديبية عن الواقعة أو الفعل الواحد
الفصل الثالث	
الفصل الثالث: أثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام	
81	المبحث الأول: أثر الإجراءات التأديبية على ترقية الموظف العام.
81	المطلب الأول: الترقية في الوظيفة العامة

رقم الصفحة	الموضوع
81	الفرع الأول: مفهوم الترقية
82	الفرع الثاني: أهداف الترقية
83	الفرع الثالث: أسس الترقية
85	الفرع الرابع: أنواع الترقية
86	المطلب الثاني: أثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام
87	الفرع الأول: ماهية التحقيق الإداري وأثره على الترقية
93	الفرع الثاني: أثر الإحالة التأديبية إلى المحاكمة على الترقية
96	المبحث الثاني: أثر العقوبات الإدارية على ترقية الموظف العام.
96	المطلب الأول: موقف المشرع المصري أثر العقوبات على الترقية
100	المطلب الثاني: موقف المشرع الفلسطيني من أثر العقوبات على الترقية
103	المبحث الثالث: أثر محو العقوبة التأديبية على الترقية
103	المطلب الأول: ماهية محو العقوبة التأديبية
103	الفرع الأول: مفهوم محو العقوبة التأديبية
104	الفرع الثاني: الحكمة من اجراء محو العقوبة التأديبية
105	الفرع الثالث: السند القانوني لإجراء المحو
107	المطلب الثاني: شروط محو العقوبة التأديبية والآثار المترتبة عليها
107	الفرع الأول: شروط مباشرة إجراء المحو
110	الفرع الثاني: الآثار المترتبة على قرار محو العقوبة التأديبية بالنسبة لترقية

رقم الصفحة	الموضوع
	الخاتمة
112	النتائج
114	التوصيات
117	المراجع
123	فهرس المحتويات