

The Islamic University of Gaza  
Deanship of Research and raduate studies  
Faculty of Sharia and Law  
Master of Public Law



الجامعة الإسلامية بغزة  
عمادة البحث العلمي والدراسات العليا  
كلية الشريعة والقانون  
ماجستير القانون العام

ضمانات المساءلة التأديبية لمنتسبي قوى الأمن الفلسطيني

دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية

**Guarantees of Disciplinary Accountability for  
Members of the Palestinian Security Forces  
"Acomparative Study With Islamic Law "Shariaa"**

إعدادُ الباحثِ

محمد خالد محمد الشيخ عيد

إشرافِ

الدكتور

عاطف محمد أبو هرييد

الدكتور

عفيف محمد أبو كلوب

قُدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام  
بكلية الشريعة والقانون في الجامعة الإسلامية بغزة - فلسطين

أغسطس / 2018م - ذي الحجة / 1439هـ

## إقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

ضمانات المساءلة التأديبية لمنتسبي قوى الأمن الفلسطيني

دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية

### Guarantees of Disciplinary Accountability For Members of The Palestinian Security Forces "Acomparative Study With Islamic Law "Shariaa"

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

#### Declaration

I understand the nature of plagiarism, and I am aware of the University's policy on this.

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

Student's name:	محمد خالد محمد الشيخ عيد	اسم الطالب:
Signature:	محمد الشيخ عيد	التوقيع:
Date:	2018/8/28م	التاريخ:

## نتيجة الحكم

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



هاتف داخلي: 1150

الجامعة الإسلامية بغزة  
The Islamic University of Gaza

عمادة البحث العلمي والدراسات العليا

الرقم ج بر ع/35/..... Ref

التاريخ 2018/08/28 Date

### نتيجة الحكم على أطروحة ماجستير

بناءً على موافقة عمادة البحث العلمي والدراسات العليا بالجامعة الإسلامية بغزة على تشكيل لجنة الحكم على أطروحة الباحث/ محمد خالد محمد الشيخ عيد لنيل درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/ برنامج القانون العام وموضوعها:

ضمانات المساءلة التأديبية لمنتسبي قوى الامن الفلسطيني  
دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية

Guarantees of Disciplinary Accountability for Members of the  
Palestinian Security Forces  
A comparative Study with Islamic law "Shariaa"

وبعد المناقشة التي تمت اليوم الثلاثاء 16 ذو الحجة 1439 هـ الموافق 2018/08/28م الساعة الثانية عشرة مساءً، في قاعة مبنى القدس اجتمعت لجنة الحكم على الأطروحة والمكونة من:

.....	مشرفاً ورئيساً	د. عفيف محمد أبو كلوب
.....	مشرفاً	د. عاطف محمد أبو هرييد
.....	مناقشاً داخلياً	د. حسام الدين محمود الدن
.....	مناقشاً خارجياً	د. خليل محمد قنن

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

والله ولي التوفيق،،،

عمادة البحث العلمي والدراسات العليا  
The Islamic University of Gaza  
Department of Research and Graduate Studies  
إسماعيل هنية

التاريخ: 2018/12/12

الرقم العام للنسخة ✓

اللغة

3106945

ع

الموضوع/ استلام النسخة الإلكترونية لرسالة علمية



قامت إدارة المكتبات بالجامعة الإسلامية باستلام النسخة الإلكترونية من رسالة

الطالب / محمد الحمد السليح عيد

رقم جامعي: 120160234 قسم: القانون كلية: الشريعة والقانون

وتم الاطلاع عليها، ومطابقتها بالنسخة الورقية للرسالة نفسها، ضمن المحددات المبينة أدناه:

- تم إجراء جميع التعديلات التي طلبتها لجنة المناقشة.
  - تم توقيع المشرف/المشرفين على النسخة الورقية لاعتمادها كنسخة معدلة ونهائية.
  - تم وضع ختم "عمادة الدراسات العليا" على النسخة الورقية لاعتماد توقيع المشرف/المشرفين.
  - وجود جميع فصول الرسالة مجمعة في ملف (WORD) وآخر (PDF).
  - وجود فهرس الرسالة، والملخصين باللغتين العربية والإنجليزية بملفات منفصلة (PDF + WORD)
  - تطابق النص في كل صفحة ورقية مع النص في كل صفحة تقابلها في الصفحات الإلكترونية.
  - تطابق التنسيق في جميع الصفحات (نوع وحجم الخط) بين النسخة الورقية والإلكترونية.
- ملاحظة: ستقوم إدارة المكتبات بنشر هذه الرسالة كاملة بصيغة (PDF) على موقع المكتبة الإلكتروني.

والله والوفيق،

إدارة المكتبة المركزية

توقيع الطالب

محمد الحمد السليح عيد  
2018

أ. م. محمد الحمد السليح عيد  
2018

٧٥١

## ملخص الدراسة

يعد منتسبي قوى الأمن هم قوام الدولة وأهم عناصرها، وبانضباطهم ينضبط أمن الدولة، وتنضبط بذلك الدولة كلها، لأن الدولة هي في حقيقة الأمر مجموعة من المرافق العامة.

وإن من أهم الأسباب الداعية إلى التزام منتسبي قوى الأمن واحترامهم للقوانين واللوائح والتعليمات أنه يوجد نظام قانوني للثواب والعقاب من أجل دفع الموظفين إلى بذل كل جهودهم في أداء أعمالهم والانضباط في حياتهم الوظيفية.

وبما أن النظام التأديبي متصف بالوضوح والعدالة والموضوعية بقدر ما يكون له تأثيره الحسن على ضبط سلوك الموظفين، إلا أن هناك بعض الأخطاء والهفوات الإدارية التي قد تؤثر على الموظفين بشكل سلبي وتقدهم الثقة بالإدارة، لذلك وجب أن يكون دائماً إلى جانب وضوح النظام التأديبي وعدالته أن تكون القرارات الصادرة بالعقوبات التأديبية خاضعة لرقابة سلطات أعلى، حتى يمكن تنقية هذه القرارات من أي أخطاء، وبالتالي يطمئن الموظف إلى أنه لن يكون مظلوماً بأي حال.

وبالتالي هدفت الدراسة للتعرف إلى ضمانات المساءلة التأديبية لمنتسبي قوى الأمن الفلسطيني، ولقد استخدم الباحث المنهج التحليلي للدراسة مع مقارنتها بالشرعية الإسلامية.

ولتحقيق هذا الهدف قام الباحث بتقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول يسبقها فصل تمهيدي تحدث فيه عن ماهية المخالفات والعقوبات التأديبية، فتعرض من خلاله لمفهوم وأركان المخالفة التأديبية في القانون والشرعية الإسلامية، ومفهوم العقوبة التأديبية وأنواعها، أما الفصل الأول فخصصه للحديث عن ضمانات المساءلة أثناء التحقيق، فتحدث من خلاله عن حق المتهم بإعلامه بالمخالفات المنسوبة إليه وحقه بالدفاع عن نفسه وحقه بالمعاملة الإنسانية الكريمة وأن تكون جهة التحقيق جهة محايدة، بينما الفصل الثاني فخصصه للحديث عن الضمانات المتعلقة بالعقوبة التأديبية ولقد تحدث خلاله عن مبدأ شرعية الجزاء التأديبي وتناسبه مع المخالفة وعن تسبیب القرار الإداري وضوابطه وجزاء تخلفه والفصل الثالث عن الطعن في القرار التأديبي شروط وأسباب الطعن على القرار التأديبي و جهة نظر الطعن في القرار التأديبي وأثاره.

## Abstract

The members of the security forces are the strength of the state and its most important elements. Their discipline controls the security of the state, and the entire state controls it, because the state is in fact a group of public utilities.

One of the main reasons for the commitment of the members of the security forces and their respect for laws, regulations and instructions is that there is a legal system of reward and punishment in order to motivate employees to exert all their efforts in performing their duties and discipline in their careers.

Since the disciplinary system is as clear, fair and objective as it has a good impact on controlling the behavior of employees, there are some administrative errors and omissions that may affect staff negatively and lose confidence in management. Therefore, the clarity and fairness of the disciplinary system must always be Disciplinary decisions are subject to the supervision of higher authorities, so that these decisions can be purged of any errors, thus reassuring the employee that he will not be in any way oppressed.

Thus, the study aimed to identify the disciplinary accountability guarantees for the members of the Palestinian security forces. The researcher used the analytical method of study with comparison to Islamic law.

In order to achieve this goal, the researcher divided this study into three chapters preceded by a preliminary chapter in which he talked about the violations and disciplinary punishments. He presented the concept and elements of the disciplinary violation in the law and the Islamic law, and the concept of disciplinary punishment and types. In which he spoke about the right of the accused to inform him of the violations attributed to him and his right to defend himself and his right to humane treatment dignified and to be a neutral investigative body, while the second chapter devoted to talk about guarantees relating to disciplinary punishment and has spoken during And the third part of the appeal of the disciplinary decision, the conditions and reasons for appeal against the disciplinary decision and the point of view of the appeal against the disciplinary decision and its effects.

آية قرآنية

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿إِنَّا أَنْزَلْنَا إِلَيْكَ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ لِتَحْكُمَ بَيْنَ  
النَّاسِ بِمَا أَمَرَ اللَّهُ ۗ وَكَأ تَكُنَ لِلْخَائِنِينَ خَصِيمًا﴾

[النساء : 105]

## الإهداء

إلى...

معلم البشرية، وسيد الخلق، شفيع الأمة الأكرم، حبيبنا محمد صلى الله عليه وسلم.

إلى...

من أفخر بأن يقترن إسمي باسمه في كل تفاصيل حياتي، وعلمي النجاح والصبر، إلى من أحترمه وأعزه، أبي الغالي، حفظه الله ...

إلى ..

حبيبة القلب، ونور العيون، إلى من تتسابق الحروف لتخرج معبرة عن جميل أفعالها، وهي التي عانت الصعاب لأصل إلى ما أنا فيه .. أُمي الغالية، أسأل الله أن يطيل في عمرها ..

إلى ..

رفيقة الدرب، ومهجة القلب، التي تحملت عناء البحث، ومرارة الوقت، وتنازلت عن راحتها لإتمام هذا الجهد، فكانت نعم الزوجة ... زوجتي الغالية...

إلى .. فلذات كبدي وأعذب ما في عمري، أبنائي الأعمام خالد وسوار وماسة ...

إلى .. من هم عوني في هذه الحياة، إلى من تطيب حياتي بوجودهم وتذوقت معهم أجمل اللحظات، إنهم ذخري، وهم أجمل الرفقاء .. إخوتي وأخواتي ..

وأخيراً أهدي هذا العمل لروح عمي أبو وسام رحمه الله ونسأل الله أن يجمعنا به في الفردوس الأعلى ..

إلى هؤلاء جميعاً أهدي انجاز هذا العمل المتواضع، والله أسأل أن يكون خالصاً لوجهه الكريم...



## شكرٌ وتقديرٌ

قال تعالى ﴿وَمَنْ شَكَرَ فَإِنَّمَا يَشْكُرُ لِنَفْسِهِ ۗ وَمَنْ كَفَرَ فَإِنَّ رَبِّي غَنِيٌّ كَرِيمٌ﴾

[النمل: 40]

فإنه من دواعي سروري أن أتقدم بالشكر الجزيل لكل من كان عوناً لي، وسنداً في إخراج هذا البحث، وأخص بالذكر الدكتور/ عفيف محمد أبو كلوب، والدكتور/ عاطف محمد أبو هريدي، الذين تفضلاً بقبول الإشراف على رسالتي هذه، وأمداني بتوجيهاتهما القيمة لإخراج هذا العمل في صورته الحالية.

كما أتقدم بالشكر والعرفان من عضوي لجنة المناقشة الأفاضل:

الدكتور الفاضل/ حسام الدين محمود الدن مناقشاً داخلياً

والدكتور الفاضل/ خليل محمد قنن مناقشاً خارجياً

كما أتقدم بالشكر الجزيل والتقدير العميق إلى جميع أعضاء الهيئة التدريسية في كلية الشريعة والقانون بالجامعة الإسلامية؛ لما قدموه من علم وجهد كبير خلال دراستي للماجستير. كما أتقدم بالشكر والعرفان من قيادة قوات الأمن الوطني لدعمهم المستمر لي وفي تسهيل مواصلة دراستي للماجستير....

ولا يفوتني بأن أتقدم بأجمل آيات الشكر والتقدير إلى ابن عمي سليمان أبو سراج لما بذله من جهد لمساعدتي في إخراج هذه الدراسة.

وأخيراً أتقدم بالشكر إلى كل من قدم لي المساعدة في إتمام هذا العمل المتواضع .. فإن أصبت فمن الله وحده .. وإن أخطأت فمن نفسي ومن الشيطان...

والله ولي التوفيق،

الباحث / محمد خالد الشيخ عيد

## فهرس المحتويات

ب	إقرار	.....
ت	نتيجة الحكم	.....
ث	ملخص الدراسة	.....
ج	Abstratc	.....
ح	آية قرآنية	.....
خ	الإهداء	.....
د	شكر وتقدير	.....
ذ	فهرس المحتويات	.....
1	مقدمة الدراسة	.....
3	أهمية الدراسة:	.....
3	مشكلة الدراسة:	.....
3	أسئلة الدراسة:	.....
4	أهداف الدراسة:	.....
4	نطاق وحدود الدراسة:	.....
4	منهجية الدراسة:	.....
5	خطة الدراسة:	.....
6	الفصل التمهيدي: ماهية المخالفات والعقوبات التأديبية	.....
8	المبحث الأول: ماهية المخالفات التأديبية	.....
9	المطلب الأول: مفهوم المخالفة التأديبية	.....
9	الفرع الأول: مفهوم المخالفة التأديبية في الفقه القانوني والتشريع	.....
11	الفرع الثاني: مفهوم المخالفة التأديبية في الشريعة الإسلامية	.....
13	المطلب الثاني: أركان المخالفة التأديبية	.....
13	الفرع الأول: أركان المخالفة التأديبية في الفقه	.....
15	الفرع الثاني: أركان المخالفة التأديبية في الشريعة الإسلامية	.....
16	المبحث الثاني: العقوبات التأديبية التي توقع على منتسبي قوى الأمن	.....
17	المطلب الأول: ماهية العقوبات التأديبية	.....
17	الفرع الأول: مفهوم العقوبة التأديبية	.....
18	الفرع الثاني: طبيعة العقوبة التأديبية	.....
19	المطلب الثاني: أنواع العقوبات الموقعة على منتسبي قوى الأمن	.....

19	الفرع الأول: أنواع العقوبات الموقعة على الضباط
21	الفرع الثاني: أنواع العقوبات الموقعة على صف الضباط والأفراد
23	الفصل الأول: ضمانات المساءلة أثناء التحقيق
25	المبحث الأول: حق المتهم في إعلامه بالمخالفات المنسوبة إليه ودفاعه عن نفسه
25	المطلب الأول: حق المتهم في إعلامه بالمخالفات المنسوبة إليه
26	الفرع الأول: مواجهة الموظف المتهم بالمخالفات
28	الفرع الثاني: حق الموظف المتهم في اطلاعه على الملف التأديبي
30	المطلب الثاني حق المتهم بالدفاع عن نفسه
30	الفرع الأول: حق الدفاع
32	الفرع الثاني: ممارسة حق الدفاع
35	المبحث الثاني: تحقيق مبدأ الحيطة والحفاظ على كرامة المتهم
36	المطلب الأول: تحقيق مبدأ الحيطة
38	المطلب الثاني الحفاظ على كرامة المتهم
40	الفصل الثاني: الضمانات المتعلقة بالعقوبة التأديبية
42	المبحث الأول: شرعية الجزاء التأديبي وتناسبه مع المخالفة
43	المطلب الأول: شرعية الجزاء التأديبي
44	الفرع الأول: شرعية الجزاء التأديبي في النظام الإداري المعاصر
46	الفرع الثاني: شرعية الجزاء التأديبي في النظام الإداري الإسلامي
49	المطلب الثاني: تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة
49	الفرع الأول: مبدأ التناسب
51	الفرع الثاني: استثناءات مبدأ التناسب
53	المبحث الثاني: تسبب الحكم أو القرار التأديبي
54	المطلب الأول: مفهوم التسبب وأهميته
54	الفرع الأول: مفهوم التسبب
57	الفرع الثاني: أهمية التسبب
59	المطلب الثاني: عناصر التسبب وأثر تخلفه
59	الفرع الأول: عناصر التسبب
62	الفرع الثاني: أثر تخلف التسبب
64	الفصل الثالث: الطعن في القرار التأديبي
66	المبحث الأول: شروط وأسباب الطعن في القرار التأديبي
66	المطلب الأول: شروط الطعن في القرار التأديبي
67	الفرع الأول: المصلحة

69	الفرع الثاني: الميعاد القانوني .....
71	المطلب الثاني: أسباب الطعن على القرار التأديبي .....
76	المبحث الثاني: جهة نظر الطعن في القرار التأديبي وأثاره .....
77	المطلب الأول: جهة نظر الطعن في القرار التأديبي .....
79	المطلب الثاني: آثار الطعن في القرار التأديبي .....
82	الخاتمة وتشمل النتائج والتوصيات .....
84	المصادر والمراجع .....
922	الملاحق .....
933	ملحق (1) .....
944	ملحق (2) .....
955	ملحق (3) .....

# مقدمة الدراسة

## المقدمة:

الحمد لله رب العالمين وأصلي وأسلم على المبعوث رحمة للعالمين محمد صلى الله عليه وسلم،  
الحمد لله الذي أراد فقدر، وملك فقهر، وخلق فأمر، وعُبد فأثاب وشكر، وعُصي فغفر، جعل  
مصير الذين كفروا إلى سقر، والذين اتقوا ربهم إلى جنات ونهر، ليجزي الذين كفروا بما عملوا،  
ويجزي الذين أحسنوا بالحسنى.

وأشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له، له الملك، وله الحمد، وهو على كل شيء قدير،  
أما بعد...

موظفي الدولة هم أعمدتها ومسيرين شؤونها ولهم دور كبير في تقدم الدولة، وفي حال خطأهم يتم  
مسئلتهم وتعد المساءلة التأديبية من الركائز الأساسية التي يركز عليها أي نظام قانوني للحفاظ  
على النظام العام، فضباط وصف ضباط وأفراد قوى الأمن الفلسطيني لهم دور كبير في سير  
وتنفيذ شؤون الدولة، ولذلك تم وضع مجموعة من القوانين لضبط تلك القوى، والناظر إلى جميع  
الميادين يرى أهمية المساءلة التأديبية لمنتسبي قوى الأمن، باعتبارهم حجر الزاوية في المنظومة  
الأمنية، وإذا كان الهدف من المساءلة التأديبية هو تقييم سلوك الموظف المخطئ، فبالتالي ليست  
عقوبة يقصد منها الإنتقام من الموظف المخطئ، وإنما القصد منها هو تقييم الموظف المخطئ  
وضمن سير مرفق الأمن بانتظام واطراد، وهذا قد يؤدي لجنوح الجهة التي تملك تأديب منتسبي  
قوى الأمن وتتسبب باستخدام حقها، لذلك يجب أن تكون هناك ضمانات لمسائلتهم، وذلك لتحسين  
الأداء الوظيفي وحسن سير العمل، وللمحافظة على هيبة رجل الأمن ومكانته في عقول المواطنين  
ولتبقى صورة عظيمة ومشرفة.

فلكل ذلك وجب النظر بدقة للجزاء التأديبية وحاجتها للضمانات لأنها تؤثر على الموظف  
وكذلك تؤثر بالتبعية على أسرته نظرا لاعتمادها على ما يتقاضاه من مرتب لتغطية نفقاتها، فلا  
شك أن حرمان الموظف من جزء من مرتبه أو حرمانه من وظيفته قد يتسبب في معاناته الشديدة،  
لذا فإن الجزاء التأديبي ليس بهذه البساطة كما قد يتخيله البعض.

### أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية هذه الدراسة بأنها من أوائل الدراسات التي ألقت الضوء على ضمانات المساءلة التأديبية لمنتسبي قوى الأمن الفلسطيني في حال ارتكابهم للمخالفات التأديبية والانضباطية، والجزاءات التي يجوز توقيعها عليهم، ومقارنتها بالشريعة الإسلامية.

أما الأهمية العملية للدراسة فتكمن في تحقيق الاستقرار النفسي والقانوني والوظيفي لمنتسبي قوى الأمن، مما ينعكس على جودة أدائهم الوظيفي وتفيد هذه الدراسة وزارة الداخلية والأمن الوطني في معرفة الضمانات التأديبية ولضمان الحفاظ على الموظفين بمساءلتهم بشكل قانوني صحيح من خلال اتباع الإجراءات السليمة وكذلك تفيد هذه الدراسة في تحديد الإيجابيات والسلبيات في النظام التأديبي وتجاوزها.

### مشكلة الدراسة:

تتلخص مشكلة البحث في الوقوف على مدى توفيق المشرع الفلسطيني في معالجة الضمانات المقررة والواردة في القوانين واللوائح النازمة لعمل قوى الأمن الفلسطيني ومدى موافقتها مع القانون الأساسي الفلسطيني والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة وما قرره الشريعة الإسلامية بهذا الصدد.

### أسئلة الدراسة:

- 1- هل نص المشرع على المخالفات والعقوبات التأديبية التي تقع على منتسبي قوى الأمن؟
- 2- ما هي أنواع العقوبات التأديبية الموقعة على منتسبي قوى الأمن؟
- 3- كيف حمى المشرع الفلسطيني منتسبي قوى الأمن الذين تقع عليهم الجزاءات التأديبية؟
- 4- ما هي الضمانات لمنتسبي قوى الأمن في حال مساءلتهم؟
- 5- هل الضمانات كافية وما هو وجه القصور في ذلك؟
- 6- هل هناك مواءمة بين الضمانات المنصوص عليها في القوانين واللوائح مع القانون الأساسي الفلسطيني والمواثيق الدولية؟
- 7- ما هي أوجه التطابق و الاختلاف مع الشريعة الإسلامية؟

## الدراسات السابقة:

- 1- عياش، أمجد جهاد. (2007م). ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة النجاح، نابلس.
- 2- القعيسي، بدر محمد. (2014م). ضمانات تأديب الموظف العام في القانون الأردني والمصري دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة مؤتة، الأردن.
- 3- سيدو، علا جودت. (2012م). الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني دراسة تحليلية مقارنة، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الأزهر، غزة.
- 4- السليطي، حصة أحمد. (2007م). النظام التأديبي للموظف العام في قطر دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة القاهرة، القاهرة.
- 5- زيدان، محمود إبراهيم. (2016م). العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الفلسطيني وأثرها على الترقية، (رسالة ماجستير غير منشورة)، الجامعة الإسلامية، غزة.

## أهداف الدراسة:

يهدف الباحث من خلال هذه الدراسة إلى تقديم رؤية قانونية شاملة يسلط الضوء فيها على قصور المشرع إن وجد فيما يتعلق بضمانات المساءلة التأديبية لمنسوبي قوى الأمن الفلسطيني، ومقارنتها بالشرعية الإسلامية.

## نطاق وحدود الدراسة:

نطاق البحث الموضوعي يتمثل في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم 8 لسنة 2005م، لائحة العقوبات التأديبية والانضباطية الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (259) لسنة 2010م، وبعض القوانين الفلسطينية ذات العلاقة في فلسطين.

## منهجية الدراسة:

اعتمد الباحث في طرحة لهذه الدراسة على المنهج التحليلي المقارن إذ قام الباحث بتحليل النصوص الواردة في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني واللائحة التأديبية ومقارنتها مع المبادئ العامة في الشريعة الإسلامية الغراء.



## خطة الدراسة: تقسيم البحث (الهيكليّة)

تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول يسبقها فصل تمهيدي ويلحقها خاتمة وذلك على النحو التالي: -

### هيكليّة البحث

#### الفصل التمهيدي: ماهية المخالفات والعقوبات التأديبية

المبحث الأول: ماهية المخالفات التأديبية

المبحث الثاني: العقوبات التأديبية التي توقع على منتسبي قوى الأمن

#### الفصل الأول: ضمانات المساءلة أثناء التحقيق

المبحث الأول: حق المتهم في إعلامه بالمخالفات المنسوبة إليه ودفاعه عن نفسه

المبحث الثاني: حياد جهة التحقيق وحق المتهم في الحفاظ على كرامته الإنسانية

#### الفصل الثاني: الضمانات المتعلقة بالعقوبة التأديبية

المبحث الأول: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي وتناسبه مع المخالفة

المبحث الثاني: تسبيب الحكم أو القرار التأديبي

#### الفصل الثالث: الطعن في القرار التأديبي

المبحث الأول: شروط وأسباب الطعن على القرار التأديبي

المبحث الثاني: جهة نظر الطعن في القرار التأديبي وأثاره

الخاتمة وتشمل النتائج والتوصيات

# الفصل التمهيدي

## ماهية المخالفات والعقوبات التأديبية

## الفصل التمهيدي

### ماهية المخالفات والعقوبات التأديبية

#### تمهيد وتقسيم:

إن لأي مجتمع مجموعة من المصالح المشتركة، يتعين حمايتها وذلك بسن قواعد قانونية تلزم أفرادها باحترامها، وتتجنب أي إخلال بها، وذلك من أجل تحقيق حسن الأداء وانتظام المرافق العامة للمصالح العام، والنظام التأديبي ما هو إلا مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية على الموظف، وعند حديثنا عن المخالفات والعقوبات التأديبية فإننا نقصد إصلاح وتقويم الموظف المخالف للوقوف على الأسباب الدافعة لتلك المخالفات.

وكذلك مواجهة السلوك المنحرف الواقع في العمل الوظيفي عن طريق بعض الإجراءات والقوانين الوقائية والعقابية التي تستهدف المخلين بقوانين وواجبات الوظيفة<sup>(1)</sup>.

وتعتبر العقوبة التأديبية من أكثر عناصر النظام التأديبي التي لاقى اهتماماً كبيراً من جانب كلاً من الفقه والقضاء، فالعقوبة التأديبية تعتبر من أهم عناصر التأديب على الإطلاق وذلك للأثر الكبير على الوضع الوظيفي لمنتسبي قوى الأمن<sup>(2)</sup>، فالمسئولية التأديبية للموظف هي الإجراءات التي تترتب على إخلاله بواجبه الوظيفي وارتكابه للمخالفات التي قد تنتهي بثبوت خطئه، مما يترتب توقيع جزاء تأديبي عليه من السلطة التأديبية المختصة<sup>(3)</sup>.

ويقتضي بيان ذلك تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

#### المبحث الأول: ماهية المخالفات التأديبية.

#### المبحث الثاني: العقوبات التأديبية التي توقع على منتسبي قوى الأمن.

(1) ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، ص 6.

(2) سليمان، الوجيز في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، ص 199.

(3) الشاعر، المسئولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة في التشريع الفلسطيني، ص 66.

## المبحث الأول ماهية المخالفات التأديبية

إذا قام الموظف بأي فعل مخالف لأحكام القانون واللوائح ولم يتم بتنفيذ التزاماته وواجباته الوظيفية أو امتنع عن أداء أي فعل يتطلبه القانون، وجب مجازاته بإحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون وتكون العقوبة وفق حجم المخالفة التي ارتكبها الموظف<sup>(1)</sup>، فالمسميات والمصطلحات لهذا الخطأ متعددة، فارتكاب الموظف لها يؤدي به للوقوع تحت طائلة التأديب والمسئولية التأديبية، وتسمى بمصطلح الجريمة التأديبية<sup>(2)</sup>.

ولتوضيح ماهية المخالفات التأديبية والأسس التي تقوم عليها جاء تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين كما يلي:

المطلب الأول عن مفهوم المخالفة التأديبية.

المطلب الثاني عن أركان المخالفة التأديبية.

(1) أي الضباط وضباط الصف والأفراد العاملين في قوى الأمن حسب نص المادة (2) قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.  
(2) بسبوني، القانون الإداري، ص333.

## المطلب الأول مفهوم المخالفة التأديبية

تناول المطلب مفهوم المخالفة التأديبية من خلال فرعين وهما على النحو التالي:

الفرع الأول مفهوم المخالفة التأديبية في الفقه القانوني والتشريع.

الفرع الثاني مفهوم المخالفة التأديبية في الشريعة الإسلامية.

### الفرع الأول مفهوم المخالفة التأديبية في الفقه القانوني والتشريع

هناك العديد من التعريفات التي وضعها الفقه للمخالفة التأديبية فإن تحديد مفهوم دقيق للمخالفة التأديبية هو أمر تعثر به الصعوبة<sup>(1)</sup>.

فمعظم التشريعات تكاد تخلو من تعريف المخالفة التأديبية، والقانون الفلسطيني لم يتطرق لتعريف المخالفة التأديبية، حيث حذى حذو معظم التشريعات، وكما أشرنا سابقاً فإن قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية تناول الواجبات والمحظورات وكذلك قانون الخدمة المدنية الفلسطيني<sup>(2)</sup>.

فإن المخالفة التأديبية ذات علاقة وثيقة بالموظف العام والوظيفة العامة، لذلك من المؤكد أنه سيعتريها من الاتساع والشمول ما يعتري الوظيفة العامة ذاتها، والتي هي دائماً متغيرة ومتطورة وغير محددة في الكثير من الأحيان، لذلك نرى أن الفقه قد وضع العديد من التعريفات للمخالفة التأديبية ومن ذلك:

(1) حسن، الموسوعة الشاملة في شرح النظام التأديبي للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والكادرات الخاصة في ضوء أحكام الفقه والقضاء، ص 16 وما بعدها.

(2) راجع المواد من 89-93 من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005م، المادة 63 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م.

يرى فريق من الفقه أن المخالفة التأديبية هي كل فعل أو تصرف يصدر عن الموظف حال أداء وظيفته أو خارجها ويؤثر في الوظيفة بصورة قد تحول دون أدائه لواجبه على أكمل وجه، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة<sup>(1)</sup>.

ويرى فريق آخر من الفقه "أن المخالفة التأديبية هي كل فعل أو امتناع يكون مخالفاً للمهام والواجبات التي تفرضها الوظيفة العامة، وتثير الاضطراب في صفوف الجماعة وتخل بأمنها وبالنظام فيها"<sup>(2)</sup>.

يرى الباحث أن التعريفات السابقة للمخالفة التأديبية منها من لم يربط المخالفة بالنص عليها في القانون ومنها من يشترط أن تخل المخالفة بالأمن والنظام العام هذا وإن كان صحيحاً في معظم الأحيان إلا أنه قد لا يتحقق اضطراب في النظام والأمن العام وتبقى هناك مخالفة تستوجب المساءلة، فلذلك فإن المخالفة التأديبية هي كل عمل أو امتناع يقوم به الموظف مخالفاً للقوانين ويتضمن الخروج عن واجبات الوظيفة.

ويتعين لقيام المخالفة التأديبية أن يكون السلوك الوظيفي الذي يمثل الركن المادي لهذه المخالفة قد ألحق بجهة الإدارة ضرراً ما، سواء كان هذا الضرر مادياً، وذلك إذا نتج عن السلوك المذكور خلل ما في نظام الوظيفة أيًا كان نوع أو درجة هذا الخلل، أو كان هذا الضرر معنوياً، وذلك إذا نتج عن سلوك الموظف أي مساس بهيئة الإدارة أو بسمعتها<sup>(3)</sup>.

وغالباً لا يضع المشرع تعريفاً معيناً للمخالفة التأديبية، ويكتفي في الغالب بإيراد الواجبات والالتزام بها وكذلك المحظورات والامتناع عن فعلها<sup>(4)</sup>.

فعدم حصر المخالفات التأديبية بشكل محدد يمنح السلطة المختصة بالتأديب سلطة تقديرية بتحديد العمل الذي يقوم به الموظف بكونه مخالفة تأديبية من عدمه<sup>(5)</sup>.

يرى الباحث أن عرض المشرع لواجبات الوظيفة ومحظوراتها بشكل عام وفضفاض يدل على عدم ذكرها على سبيل الحصر، فذلك يتيح بشكل واسع التفسير الذي على أساسه يتم التدخل في سلوك

(1) الطماوي، قضاء التأديب، ص 41.

(2) عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، ص 24.

(3) السليطي، رسالة ماجستير بعنوان النظام التأديبي للموظف العام في قطر دراسة مقارنة، ص 8.

(4) راجع في ذلك نصوص المواد من 89-93 من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005م

(5) عمرو، مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها، ص 266 و 273.

الموظف الشخصي والوظيفي دون تمييز ، فتحديد المخالفات هو ضمان عدم تعسف الجهة الإدارية في إصدار أحكامها حسب ما تراه مناسباً ولتجنب وقوع الإدارة في الأخطاء التقديرية.

## الفرع الثاني مفهوم المخالفة التأديبية في الشريعة الإسلامية

لقد تعددت المسميات والمصطلحات التي أطلقت على الخطأ الذي يرتكبه الموظف والذي يؤدي إلى وقوعه تحت المساءلة التأديبية.

فالمخالفة التأديبية أو كما تسمى الجريمة التأديبية عرفت منذ عهد الرسول صلى الله عليه وسلم وحتى يومنا الحاضر .

حيث يرى البعض بأنه يمكن تشبيه الجريمة التأديبية بجرائم التعزير في الشريعة الإسلامية وهي جرائم غير محددة النصوص بخلاف جرائم الحدود<sup>(1)</sup>، و تم تعريفها بأنها هي محظورات شرعية زجر الله عنها بحد أو تعزير<sup>(2)</sup>.

فالمخالفات والجرائم التي ترتكب من الموظف يترتب عليها عقوبات تأديبية، فهذه المخالفات والجرائم تختلف عقوباتها حسب جسامتها، وتعتبر من العقوبات التعزيرية في الشريعة الإسلامية، فالشريعة الإسلامية لم تحدد عقوبات محددة لذلك، فالنصوص جاءت موضحة لمسؤولية الموظف عن عمله المحدد له، وبأنه ملزم بتأديته على أكمل وجه لخدمة المصلحة العامة<sup>(3)</sup>، ومن الأمثلة على هذه النصوص هو ما جاء به الصحابي الجليل عبد الرحمن أبو حميد الساعدي<sup>(4)</sup> قال بعث رسول الله صلى الله عليه وسلم رجلاً من الأزد، يقال له ابن اللثبية على صدقة فلما قدم قال: هذا لكم وهذا أهدي لي، فقام النبي صلى الله عليه وسلم على المنبر قال فحمد الله، وأثنى عليه، ثم قال ( ما بال العامل نبعثه فيأتي يقول: هذا لك وهذا لي، فهلا جلس في بيت أبيه وأمه فينظر أيهدى له أم لا؟ والذي نفسي بيده لا يأتي بشيء إلا جاء به يوم

(1) الحلوة، القضاء الإداري، ص543.

(2) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص273.

(3) محمد، الوسيط في حدود المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريعات المقارنة، ص44.

(4) بن الأثير، أسد الغابة في معرفة الصحابة، الكتاب الثالث، ص453.

القيامه يحمله على رقبته، إن كان بعيراً له رغاء أو بقرة لها خوار أو شاة تيعر، ثم رفع يديه حتى رأينا عفرتي إبطيه، فقال: (ألا هل بلغت مرتين) (1).

خلاصة القول إن هذا دليل واضح على اهتمام النبي صلى الله عليه وسلم بالرقابة والمتابعة على العمال ومحاسبة من يقع منهم في الخطأ وتحذيرهم بشكل مستمر للمحافظة على النظام العام والمجتمع، وأن الشريعة الإسلامية قد قامت بتعريف وتحديد الجرائم التأديبية وسبقت بذلك القوانين الوضعية، وكذلك اهتمام الإسلام بالرقابة والمتابعة للموظفين، حيث أن المخالفة إما بترك واجب أو بفعل محرم نصت الشريعة على حكمه.

---

(1) النيسابوري، صحيح مسلم، ج3، باب تحريم هدايا العمال، ص1463



## المطلب الثاني أركان المخالفة التأديبية

تقوم المخالفة التأديبية على أركان ثلاثة وهي الركن المادي والركن المعنوي والركن الشرعي وللحديث عن هذه الأركان سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناول فيهما:

الفرع الأول أركان المخالفة التأديبية في الفقه.

الفرع الثاني أركان المخالفة التأديبية في الشريعة الإسلامية.

### الفرع الأول أركان المخالفة التأديبية في الفقه

للمخالفة التأديبية ثلاثة أركان عند فقهاء القانون، أولها الركن المادي وهو النشاط المنحرف وثانيها الركن المعنوي وهو الإرادة الإجرامية، وثالثاً الركن الشرعي لأن المخالفة التأديبية تخضع لمبدأ الشرعية بمفهوم خاص وهي على النحو التالي:

#### أولاً: الركن المادي

وهو يكمن في إتيان موظف الدولة سلوكاً محظوراً عليه أو امتناعه عن عمل فرض عليه، وبعبارة أخرى يتمثل في الفعل الإيجابي أو الفعل السلبي الذي يصدر عن الموظف ويكون جريمة<sup>(1)</sup>.

ومن شأن ذلك السلوك أن يمس كرامة الوظيفة، وينتهك الواجبات، فالمخالفة التأديبية لا تقوم على الافتراض، فلا يكون هناك أي مجال للعقاب على مجرد الشروع في ارتكاب هذا الموظف للجريمة التأديبية، فيجب أن يثبت وقوعها منه، فإذا تمت مجازاته عن فعل لم يتم اثبات أنه قام بفعله على وجه اليقين، كان القرار الصادر فاقد لركن السبب، فبذلك يكون مخالف للقانون<sup>(2)</sup>.

(1) الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، ص96.

(2) أشار لذلك، الشاعر، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة في التشريع الفلسطيني، ص97.

## ثانياً: الركن المعنوي

إن ماهية الركن المعنوي في المخالفة التأديبية هي الإرادة، فهو يكشف عن محاولة لبناء المخالفة التأديبية، لأن المخالفات التأديبية غير مقننة أصلاً حتى يتوافر لدى المخالف إرادة آثمة<sup>(1)</sup>.

فجوهر الركن المعنوي هو الإرادة الإجرامية التي تكون متوافرة لدى الموظف الذي تقوم به المخالفة التأديبية، فتكتسب بذلك الإرادة صفتها التأديبية تلك من خلال توجيه صاحبها لها، اتجاهاً يخالف التشريع<sup>(2)</sup>.

فيترتب على ذلك علاقة معنوية بين الموظف الذي يرتكب الأفعال المادية والمخالفة التأديبية والذي يطلق عليه العنصر المعنوي، فالمخالفة كما تكون من فعل الموظف، فيجب أن تكون صادرة عن إرادته التي تعد شرطاً أساسياً لقيام المخالفات التأديبية، والمقصود بالإرادة أي تلك الصادرة من شخص مميز يتمتع بحرية الإدراك والاختيار<sup>(3)</sup>.

## ثالثاً: الركن الشرعي

يعتبر هذا الركن من الأركان المختلف عليها فقهاً إذ لا يشترطه بعض الفقهاء كأحد أركان المخالفة التأديبية، في حين يعتبره البعض لازماً لقيام المخالفة التأديبية<sup>(4)</sup>.

فهو يعد الإطار الذي لا يجوز أن تتخطاه سلطة التأديب في اعتبار أفعال معينة بذاتها مخالفة تأديبية ويتمثل في الخروج على الواجبات وارتكاب المخالفات، ولا يقصد بهذا الركن كما في الجريمة الجنائية أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وذلك لأن المخالفات التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر، فالذي يعنيه الركن الشرعي هو أن الموظف إذا ثبت عليه فعل أو امتناع عن فعل لا يتفق مع ما تقتضيه الوظيفة، سواء نص عليه أو لم ينص عليه فإنه يعاقب<sup>(5)</sup>.

(1) الطماوي، قضاء التأديب، ص78، والحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، ص97.

(2) جرادة، النظام القضائي، ص459.

(3) الشاعر، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة في التشريع الفلسطيني، ص105.

(4) راجع الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، ص50.

(5) أشار إليه الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، ص95.

## الفرع الثاني أركان المخالفة التأديبية في الشريعة الإسلامية

المخالفة في الشريعة الإسلامية قائمة على ثلاثة أركان أساسية:

أولاً: الركن الشرعي:

توجب الشريعة حتى تعتبر الفعل جريمة وجود نص يحرم هذا الفعل، ويعاقب على ارتكابه، فوجود النص المحرم للفعل الذي يعاقب عليه لا يكفي بذاته لمعاقبة مرتكبه، بل يشترط للعقاب على الفعل المحرم هو أن يكون النص الذي حرّمه ساري المفعول وقت ارتكاب الفعل، وأن يكون سارياً على المكان الذي ارتكب فيه الفعل، وعلى الشخص الذي ارتكبه، ففي حال تخلف شرط منها امتنع العقاب على الفعل المحرم<sup>(1)</sup>.

والشريعة الإسلامية تقوم على الإنذار قبل العقاب والتأديب، حيث قال تعالى " وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّى نَبْعَثَ رَسُولًا " (2)

ثانياً: الركن المادي:

هو الفعل أو الامتناع المخالف لما ورد به النص، أو لما دلت عليه مقاصد الشريعة والمصالح العامة، فهو ارتكاب العمل المكون للجريمة سواء بالفعل أو بالامتناع عنه، فيتوفر الركن المادي للجريمة بإتيان الفعل المحظور سواء كانت الجريمة إيجابية أو سلبية<sup>(3)</sup>.

ثالثاً: الركن الأدبي:

هو أن يكون الجاني مكلفاً أي أن يكون مسؤولاً عن الجريمة، أي يكون عن قصد وتكليف، والشريعة لا تؤاخذ المكره ولا فاقد الإدراك، لقوله تعالى " إِلَّا مَنْ أَكْرَهَ وَقَلْبُهُ مُطْمَئِنٌّ بِالْإِيمَانِ " (4).

(1) عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، ص91.

(2) [الإسراء:15]

(3) عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، ص257.

(4) [النحل: 106]

## المبحث الثاني: العقوبات التأديبية التي توقع على منتسبي قوى الأمن

العقوبات التأديبية عبارة عن جزاءات توقع من السلطة الإدارية أو المجالس أو المحاكم التأديبية عن الأخطاء المرتكبة من الموظف بمخالفته لواجباته الوظيفية أو مقتضياتها، فالعقوبات التأديبية سواء عسكرية أم مدنية وجب أن يكون قد نص عليها في القانون أو بمقتضى قانون وذلك اعمالاً لمبدأ ألا عقوبة إلا بنص.

وإذا كان الهدف من توقيع العقوبة هو الردع والزجر فالعقوبة العسكرية تستهدف ذلك أيضاً، والعقوبة العسكرية لها سماتها منذ القدم، فهي تختلف باختلاف جسامته الخطأ أو طبيعة الجريمة المرتكبة، فهي لا تخرج في مجملها عن عقوبات معنوية أو مالية<sup>(1)</sup>.

وتناول هذا المبحث الحديث عن العقوبات التأديبية التي توقع على منتسبي قوى الأمن من خلال مطلبين على النحو التالي:

**المطلب الأول ماهية العقوبات التأديبية.**

**المطلب الثاني أنواع العقوبات الموقعة على منتسبي قوى الأمن.**

(1) الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، ص448 وما بعدها.

## المطلب الأول: ماهية العقوبات التأديبية

تحدث الباحث في هذا المطلب عن العقوبات التأديبية وطبيعتها من خلال فرعين كالتالي:

الفرع الأول مفهوم العقوبة التأديبية.

الفرع الثاني طبيعة العقوبة التأديبية.

### الفرع الأول: مفهوم العقوبة التأديبية

لم يضع المشرع الفلسطيني تعريفاً للعقوبة التأديبية، بل نص على أنواعها على سبيل الحصر، فالعقوبات التأديبية هي جزاءات توقع على من يرتكب مخالفات تأديبية من الموظفين، وهي عقوبات محددة على سبيل الحصر في قوانين الموظفين، بحيث لا يجوز توقيع عقوبة ليست من بينها لأن ذلك مخالف لمبدأ شرعية العقوبة، وتكون العقوبة الموقعة متناسبة مع المخالفة المرتكبة من حيث جسامتها، كما أنه لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة على نفس المخالفة إلا إذا أجاز القانون ذلك<sup>(1)</sup>.

وقد وضع مجموعة من الفقهاء تعريفاً للعقوبة التأديبية حيث عرفها البعض بأنها جزاء يصيب الموظف في المركز الوظيفي الخاص به دون أن تمس حرته أو ما يمتلك، لأن المخالفات التي يرتكبها متصلة بعمله الوظيفي ويترتب عليها حرمان أو إنقاص من امتياز وظيفته<sup>(2)</sup>.

وهي جزاء يتم ايقاعه على الموظف المخطئ ويمس الحقوق الوظيفية بشكل جزئي أو كلي دون أن يمس شخص الموظف ولا ما يمتلك بشكل خاص<sup>(3)</sup>.

يرى الباحث أن العقوبة التأديبية هي جزاءات يتم ايقاعها بالموظف المرتكب للمخالفات التأديبية وتكون شرعية ومتناسبة ودون المساس بشخص الموظف.

(1) الحلوة، القانون الإداري، ص243.

(2) الطماوي، قضاء التأديب، ص62 وكذلك كتابه القضاء الإداري، الكتاب الثالث، 1971، ص298.

(3) باشا خليل، النظام التأديبي، ص51.

والعقوبة التأديبية في الشريعة الإسلامية، تدخل تحت جرائم التعزير غير المقدرة، والتي يقوم ولي الأمر بتقديرها، وذلك وفق العدالة والمصلحة العامة، وظروف كل زمان ومكان<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثاني طبيعة العقوبة التأديبية

تعتبر العقوبة التأديبية هي جزاء يتم ايقاعه على الموظف العام الذي يخطئ في عمله سواء بارتكابه للفعل أو الامتناع عنه، فيؤدي إلى حرمان هذا الموظف من كل أو من جزء من حقوقه الوظيفية المقررة له<sup>(2)</sup>.

فالعقوبة جزاء شرع للمحافظة على سير العمل ولزجر الموظف المخطئ وأخذ العبرة منه لضمان الالتزام بالواجبات الوظيفية ومقتضياتها.

فمن ذلك يتضح أن العقوبة التأديبية تركز أساساً على عنصرين وهما:

- الوقاية فهي المعرفة والإقرار بالجزاء التأديبي بموجب التشريعات المنظمة لذلك من قبل الموظف العام، والتي تهدف لإيقاع الجزاء المناسب في حال إخلال الموظف بالنظام مصداقاً لقوله تعالى: "وَجَزَاءُ سَيِّئَةٍ سَيِّئَةٌ مِثْلُهَا"<sup>(3)</sup>.
- الردع فهو القيام بتوقيع الجزاء التأديبي المناسب على الموظف المخالف.

فلهذا تلجأ الإدارة لذلك لتقويم أداء الموظفين ولضمان سير العمل بشكل صحيح بهدف اصلاح الجهاز الإداري.<sup>(4)</sup>

(1) القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، ص248.

(2) أبو سيدو، الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، ص147.

(3) [الشورى:40]

(4) كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، ص94.

## المطلب الثاني: أنواع العقوبات الموقعة على منتسبي قوى الأمن

تتكون قوى الأمن من ضباط وضباط صف وأفراد، وتختلف العقوبات باختلاف هذا التقسيم، حيث هناك عقوبات توقع على الضباط وأخرى يتم توقيعها على ضباط الصف والأفراد، لذلك نتناول الحديث عن أنواع العقوبات جاء من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول أنواع العقوبات الموقعة على الضباط.

الفرع الثاني أنواع العقوبات الموقعة على صف الضباط والأفراد.

### الفرع الأول: أنواع العقوبات الموقعة على الضباط

العقوبات التي توقع على الضباط متنوعة، منها تأديبية وأخرى انضباطية وأخرى توقعها المحاكم العسكرية، وإن المشرع قد تناول العقوبات التي يتم ايقاعها على الضباط في أكثر من قانون وهي حسب المادة (95) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005م وتنقسم لثلاثة أنواع:

- 1- عقوبات انضباطية يوقعها القادة المباشرون والرئاسات.<sup>(1)</sup>
- 2- عقوبات تأديبية توقعها لجنة الضباط (حسب المادة 96).<sup>(2)</sup>
- 3- عقوبات توقعها المحاكم العسكرية (وفق أحكام قانون العقوبات العسكري).

أولاً: العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الضابط العامل وفق المادة (96) هي:

1. إنهاء الندب.
2. الترك في الرتبة بما لا يزيد عن سنتين.

(1) انظر أيضا المواد من 10-18 من قرار مجلس الوزراء رقم(259) لسنة 2010م بشأن لائحة العقوبات التأديبية.  
(2) انظر أيضا المادة 3 من قرار مجلس الوزراء رقم(259) لسنة 2010م . وكذلك المادة 56 من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م الذي يختص بالقضاة وأعضاء النيابة ، وكذلك تطرقت المادة (61) من قانون الشرطة رقم(6) لسنة 1963م بشأن العقوبات الانضباطية التي توقع على ضباط الشرطة، وكذلك المادة (189) من الفصل الثاني من الباب الثالث من قانون العقوبات الثوري 1979م.

3. الحرمان من العلاوة الدورية أو علاوة القيادة.

4. الإحالة إلى الاستيداع.

5. الاستغناء عن الخدمة.

وتختص لجنة الضباط بتوقيع أي من هذه العقوبات على أن يصدق الوزير المختص عليها إلا في حالة الاستغناء عن الخدمة فيلزم الحصول على تصديق الرئيس.

**ثانياً: عقوبات انضباطية يوقعها القادة المباشرون والرئاسات حسب الفقرة 1 من المادة (95) من قانون الخدمة:**

وقد تم تفصيل هذه العقوبات واختصاص موقعيها من الوزير حتى قادة الفصائل في اللائحة التنفيذية من المادة (10) وحتى المادة (18) وتم شرح صلاحيات موقعيها بشكل دقيق وعلى من توقع بالتحديد، سواء ضباط أو ضباط صف وأفراد، وهي على النحو التالي:

1. التنبيه.

2. الإنذار.

3. الحسم من الراتب الأساسي لشهرين على الأكثر.

4. الحجز ثلاثة أشهر على الأكثر.

5. الحبس ثلاثة أشهر على الأكثر.

6. تأخير الإقدمية سنة على الأكثر.

7. تنزيل الرتبة.

8. نزع الرتبة.

9. الاستغناء عن الخدمة (لضباط الصف والأفراد)<sup>(1)</sup>.

هذا وتحدد هذه العقوبات بالنزول بمدة الحجز من ثلاث أشهر إلى شهر وإلى أسبوع وثلاثة أيام في حال منح صلاحيات توقيع هذه العقوبات الانضباطية للقادة المتخصصون أو القادة أو قادة الكتائب أو من هم دون ذلك<sup>(2)</sup>.

(1) انظر المواد من 10-18 من قرار مجلس الوزراء رقم(259) لسنة 2010م بشأن لائحة العقوبات التأديبية للعسكريين، وتطرفت المادة (61) من قانون الشرطة رقم(6) لسنة 1963م بشأن العقوبات الانضباطية التي توقع على ضباط الشرطة.  
(2) سليمان، الوجيز في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، ص214.



## الفرع الثاني: أنواع العقوبات الموقعة على صف الضباط والأفراد

إن المشرع قد تناول العقوبات التي يتم ايقاعها على صف الضباط والأفراد وهي تنقسم إلى (1):

أولاً: عقوبات انضباطية يوقعها القادة المباشرون والرئاسات.

وقد تم تفصيل هذه العقوبات واختصاص موقعيها من الوزير حتى قادة الفصائل في اللائحة التنفيذية من المادة (10) وحتى المادة (18) وتم شرح صلاحيات موقعيها بشكل دقيق وعلى من توقع بالتحديد، سواء ضباط أو ضباط صف وأفراد، وهي على النحو التالي:

1. التنبيه.
  2. الإنذار.
  3. الحسم من الراتب الأساسي لشهرين على الأكثر.
  4. الحجز ثلاثة أشهر على الأكثر.
  5. الحبس ثلاثة أشهر على الأكثر.
  6. تأخير الإقضية سنة على الأكثر.
  7. تنزيل الرتبة.
  8. نزع الرتبة.
  9. الاستغناء عن الخدمة (لضباط الصف والأفراد)<sup>(2)</sup>.
- هذا وتحدد هذه العقوبات بالنزول بمدة الحجز من ثلاث أشهر إلى شهر وإلى أسبوع وثلاثة أيام في حال منح صلاحيات توقيع هذه العقوبات الانضباطية للقادة المتخصصون أو القادة أو قادة الكتائب أو من هم دون ذلك<sup>(3)</sup>.
- وحسب المادة(175) من القانون نصت على ضابط الصف أو الفرد المعاقب انضباطياً بالحبس يحسم من راتبه أيام حبسه.

(1) المادة (174) من قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005م  
(2) انظر المواد من 10-18 من قرار مجلس الوزراء رقم(259) لسنة 2010م بشأن لائحة العقوبات التأديبية للعسكريين، وتطرفت المادة (61) من قانون الشرطة رقم(6) لسنة 1963م بشأن العقوبات الانضباطية التي توقع على ضباط الشرطة.  
(3) سليمان، الوجيز في قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطينية، ص214.

ثانياً: عقوبات توقعها المحاكم العسكرية. (وفق أحكام قانون العقوبات العسكري).

حيث إنه تم التطرق لذلك وفق المادة (98) من قانون الخدمة في قوى الأمن وكذلك وفق المادة (63) من قانون القضاء العسكري.

ثالثاً: عقوبات تأديبية وفقاً للمادة (173) من القانون وقد نصت على فرض عقوبة تأديبية على :

- 1- كل ضابط صف وفرد يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو في القرارات الصادرة من الوزير المختص، أو يخرج على مقتضيات الواجب في أعمال وظيفته، أو يسلك سلوكاً، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبياً، وذلك مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء.
- 2- لا يعفى ضابط الصف والفرد من العقوبة استناداً لأمر قائده أو مسئوله إلا إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر صادر إليه من هذا القائد أو المسئول بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده.
- 3- لا يسأل ضابط الصف والفرد مدنياً إلا عن خطئه الشخصي.

يرى الباحث أن المشرع ذكر في المادة (173) من قانون الخدمة في قوى الأمن فرض عقوبة تأديبية على ضابط الصف أو الفرد سواء بمخالفة الواجبات المنصوص عليها أو بإخلاله بالكرامة الوظيفية أو ما تم ذكره وبشكل فضفاض، وفي المقابل ذكر في المادة (174) من القانون والتي جاءت باسم العقوبات، عقوبتين هما عقوبات انضباطية وعقوبات توقعها المحاكم العسكرية ولم يذكر معها العقوبات التأديبية مثل ما ذكرها في العقوبات الموقعة على الضباط بشيء من التفصيل، والأصل تم ذكرها معاً وبشكل مفصل.

# الفصل الأول

## ضمانات المساءلة أثناء التحقيق

## الفصل الأول

### ضمانات المساءلة أثناء التحقيق

#### تمهيد وتقسيم:

إن فعالية النظام التأديبي هو توفير ضمانات للموظف حتى يشعر بالأمن والاستقرار، وإن لأي متهم ضمانات لمساءلته، سواء بعلمه بما هو منسوب إليه من تهم حتى يتسنى له الدفاع عن نفسه وتفنيد الادعاءات الموجهة ضده، وكذلك يجب أن تكون جهة التحقيق محايدة ومستقلة وذلك كله للمحافظة على كرامته وإنسانيته وكان من اللزوم أن يتم حماية الموظف العام وبالأخص موظفي قوى الأمن، واحترام جميع ضمانات مساءلتهم.

ويقتضي بيان ذلك تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: حق المتهم في إعلامه بالمخالفات المنسوبة إليه ودفاعه عن نفسه.

المبحث الثاني: حياد جهة التحقيق وحق المتهم في الحفاظ على كرامته الإنسانية.

## المبحث الأول

### حق المتهم في إعلامه بالمخالفات المنسوبة إليه ودفاعه عن نفسه

هناك ضمانات تسبق فرض الجزاء التأديبي، وتتمثل في أنه يجب مواجهة الموظف بأي مخالفات تنسب إليه وحقه في الدفاع عن نفسه، وضمان حياد جهة التحقيق وحقه في الحفاظ على كرامته الإنسانية.

ولبيان ذلك قام الباحث بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

**المطلب الأول عن حق المتهم في إعلامه بالمخالفات المنسوبة إليه.**

**المطلب الثاني عن حق المتهم بالدفاع عن نفسه.**

## المطلب الأول

### حق المتهم في إعلامه بالمخالفات المنسوبة إليه

ليس من العدل أن يتم اقتياد المتهم إلى المساءلة أو المحاكمة التأديبية دون علمه بما هو منسوب إليه من تهم وأدلة، فعلمه بذلك يعد ضماناً أساسية، بل ومن أبرز مقومات هذه المحاكمات.<sup>(1)</sup>

وللحديث عن هذه الضمانة جاء تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناولها كالتالي:

الفرع الأول عن مواجهة الموظف المتهم بالمخالفات.

الفرع الثاني عن حقه في اطلاعه على الملف التأديبي.

(1) رمضان محمد بطيخ، ضمانات التأديب، ص3.

## الفرع الأول: مواجهة الموظف المتهم بالمخالفات

### أولاً: في القانون:

يقصد بالمواجهة تمكين الموظف الذي يتعرض للتهمة بمعرفتها ليستطيع أن يقدم دفاعه، ومن الضمانات الجوهرية وجوب استدعاء المتهم ومواجهته بالتهمة المسندة إليه وإعلامه بها.<sup>(1)</sup> أي إعلام المتهم على حقيقة التهمة المسندة إليه، وإخباره بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يقدم دفاعه، ويتعين أن تتم المواجهة على نحو يستشعر منه الموظف أن الإدارة في سبيلها لمحاسبته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته، وذلك لكي يكون على بينة مما نسب إليه من مخالفات فيتحرك للدفاع عن نفسه<sup>(2)</sup>.

وهذا ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بأن يتم إبلاغ المتهم بما هو منسوب إليه وبلغته يفهما<sup>(3)</sup>.

ورغم أن قانون الخدمة في قوى الأمن لم يتضمن نصاً يوجب إعلام الموظف بما هو منسوب إليه، إلا أنه لا يعني أن هذا الإخطار لم يعد إجراءً جوهرياً، إذ هو كذلك وفقاً لما تقضي به المبادئ القانونية العامة والتي استقر عليها أحكام القضاء<sup>(4)</sup>.

وقد تضمنت الفقرة الأولى من المادة (7) من قرار مجلس الوزراء رقم (259) لسنة 2010م بشأن لائحة العقوبات التأديبية والانضباطية الموقعة على العسكريين منها على أنه من ضمانات التأديب مواجهة الضابط بالوقائع المنسوبة إليه.

يذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أهمية إعلان المتهم بالمخالفات المنسوبة له، بحيث يؤدي إغفال أي منها إلى بطلان القرار إلا إذا كان خطأً غير جوهري أو غير مؤثر<sup>(5)</sup>، ولضمان

(1) ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، ص 256.

(2) عمرو، مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها، ص 276.

(3) انظر المادة (12) من الباب الثاني من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، وكذلك الفقرة الثالثة (أ) من المادة (14) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(4) انظر قرار محكمة العدل العليا رقم (47) لسنة 2012، جلسة 2016/5/29، غزة، مبادئ محكمة العدل العليا، نصر الله وجرادة، ص 4 وما بعدها.

(5) أشار لها الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، ص 531.

صحة التحقيق ضرورة مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه، حتى يتمكن من الدفاع، فمبدأ مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه من مخالفات يعد ضماناً جوهرياً وقاعدة شرعية<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: في الشريعة الإسلامية:

وفي الشريعة الإسلامية لا يتم أي إجراء من إجراءات الخصومة إلا بعد إعلام المتهم بما هو منسوب إليه وبحضور الخصوم أو وكلائهم، ولا يحكم القاضي إلا بعد سماع الطرفين<sup>(2)</sup>، والدليل على ذلك حديث أم سلمة رضي الله عنها عن النبي صلى الله عليه وسلم أنه قال: "إنما أنا بشر، وإنكم تختصمون إلي، ففعل بعضكم أن يكون ألحن بحجته من بعض، فأقضي له، وإنما أقضي على نحو ما أسمع منه، فمن قضيت له بشيء من حق أخيه فلا يأخذن منه شيئاً، فإنما أقطع له قطعة من النار"<sup>(3)</sup>.

والغائب لا يفوت عليه حق فإن حضر كانت حجته قائمة ويتم سماعها والعمل بمقتضاها، ولو أدى ذلك إلى نقض الحكم لأنه في حكم المشروط، وقال شريح وعمر بن عبد العزيز وأبو حنيفة: إن القاضي لا يقضي على غائب إلا أن يحضر من يقوم مقامه كوكيل أو وصي لأنه من الممكن أن يكون معه حجة تبطل التهم المنسوبة إليه<sup>(4)</sup>.

فالإسلام أكد على حضور المتهم حتى يعلم ما هو منسوب إليه ليستطيع أن يدافع ويبرر فعله، وقد وصف الله تعالى المؤمنين الذين يستجيبون لله ولرسوله ليحكم بينهم بالفلاح بقوله تعالى: "إِنَّمَا كَانَ قَوْلَ الْمُؤْمِنِينَ إِذَا دُعُوا إِلَى اللَّهِ وَرَسُولِهِ لِيَحْكُمَ بَيْنَهُمْ أَنْ يَقُولُوا سَمِعْنَا وَأَطَعْنَا وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ"<sup>(5)</sup>.

والإحاطة بالتهمة ثابتة في الشريعة الإسلامية حيث روي عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه عندما أتته امرأة تدعي أن شاباً قد اعتدى عليها، فاستدعاه عمر وأحاطه بالتهمة المنسوبة

(1) العلوي، السلطات التأديبية لأعضاء الشرطة في عمان، ص579 وهو ما نصت عليه المادة (48) من قانون أصول المحاكمات الثوري لعام 1979م.

(2) الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، ص338.

(3) الإمام البخاري، صحيح البخاري، كتاب الجامع المسند الصحيح المختصر من أمور رسول الله صلى الله عليه وسلم وسننه وأيامه، باب موعظة الإمام للخصوم، حديث رقم 7168، ج9، ص3163.

(4) السيد سابق، فقه السنة، ص371.

(5) [النور: 51]

إليه، وسمع أقواله بذلك، فتبين لعمر براءة الشاب وأن المرأة قد احتالت عليه لأنها كانت تهواه فادعت بأنه اعتدى عليها<sup>(1)</sup>.

وما يدل على ذلك قول الشافعي: (وأحب للقاضي إذا أراد القضاء على رجل أن يجلسه، ويبين له، ويقول له: احتججت عندي بكذا، وجاءت البينة عليك بكذا، واحتج خصمك بكذا، فرأيت الحكم عليك من قبل كذا، ليكون أطيب لنفس المحكوم عليه، وأبعد من التهمة...)<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني:

#### حق الموظف المتهم في اطلاعه على الملف التأديبي

إن إطلاع الموظف المتهم على المطاعن الموجهة ضده يكون بصورة شفوية أو بصورة مكتوبة، فهنا يجب على الإدارة تمكين الموظف المتهم من مراجعة الملف كاملاً لتحويله الحق في الدفاع عن نفسه ضد الاتهامات المتابع بها، وبذلك تعتبر من الضمانات الأساسية المقدمة إليه<sup>(3)</sup>.

فحق الاطلاع على الملف التأديبي من أول الإجراءات التي ينبغي على المحقق أن يراعيها، ومن حق الموظف المتهم أن يقوم بالاطلاع على كافة أوراق القضية وقراءة ما فيها وذلك للرد عليها، ولا يجوز حجب أية أوراق عنه مرتبطة بالتهمة الموجهة له، وذلك ليتمكن من أن يقوم بتحديد موقفه وليقوم بإعداد دفوعه.

فإطلاع المتهم على الملف التأديبي وما شمله من أوراق يعد ضماناً جوهرياً له، فلا يكفي اعلامه بالمخالفة المنسوبة له، فلا بد من السماح له بالاطلاع على الملف التأديبي وما شمله من أوراق، وأدلة وهذا يصعب معرفته من خلال اعلامه بالتهمة فقط<sup>(4)</sup>.

وقد نصت معظم التشريعات الوظيفية على ذلك، سواء صراحة أو ضمناً، فهو حق مكفول، ولو لم يرد النص عليه صراحة في النظم الوظيفية، لكونه من المبادئ العامة للقانون.

(1) الإمام ابن القيم ، الطرق الحكمة في السياسة الشرعية، ص70.

(2) الإمام الشافعي، الأم، ج6، ص224.

(3) عبد الإله، الضمانات الممنوحة للموظف العمومي عند تعرضه للتأديب، ص80.

(4) عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، ص10.



فقد استقر الفقه على ضرورة منح الموظف المتهم هذا الحق باعتباره من الضمانات الجوهرية والأساسية للموظف العام لتوفير الاطمئنان لديه في سلامة ونزاهة التحقيق معه<sup>(1)</sup>.

ولا يقتصر حق الموظف المتهم على الاطلاع على قرار الاتهام وحده، بل يجوز له المطالبة بالاطلاع على ملف التحقيق بكافة مشتملاته وذلك أن هذا الاطلاع من شأنه أن يعين الموظف المتهم على إعداد أوجه دفاعه<sup>(2)</sup>.

فاطلاع الموظف المتهم على ملف التأديب وإمداده بجميع الوثائق الإدارية ذات الصلة، لا يعتبر غاية في حد ذاته، بل هو مجرد وسيلة حتى يعد دفاعه بشكل متماسك يركز إلى وثائق وحجج دامغة تساعد في مواجهة ما هو منسوب إليه<sup>(3)</sup>.

ويحق للموظف المتهم المحال لمجلس التأديب، الاطلاع على ملف خدمته، وأن يضم ما يراه مناسباً لدفاعه، سواء تقارير كفاءة أو شهادات تقدير أو ملاحظات مكتوبة في حقه، وذلك حق له بضمها لملفه، أما ملف الدعوى التأديبية فيحق له أن يطلع على التحقيقات التي أجريت، ويطلع على الأوراق التي تتعلق بها، وله أن يأخذ صورة منها<sup>(4)</sup>.

ولا يوجد في الشريعة الإسلامية ما يمنع هذا الإجراء، بل قد توجبه لما فيه من الشفافية ومنح الموظف المتهم الحق في اطلاعه على ما نسب إليه وتقديم الردود والدفاع والحماية، فالقرآن الكريم جعل الدفاع حقاً من حقوق المتهم أو وكيله وذلك في قوله تعالى: "هَا أَنْتُمْ هَؤُلَاءِ جَادَلْتُمْ عَنْهُمْ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا فَمَنْ يُجَادِلِ اللَّهَ عَنْهُمْ يَوْمَ الْقِيَامَةِ أَمْ مَنْ يَكُونُ عَلَيْهِمْ وَكِيلاً"<sup>(5)</sup>.

(1) الطماوي، قضاء التأديب، ص263.

(2) عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، ص57، أشار لها السليطي، النظام التأديبي للموظف العام في قطر، ص130.

(3) عبد الإله، الضمانات الممنوحة للموظف العمومي عند تعرضه للتأديب، ص82.

(4) ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، ص294.

(5) [النساء: 109]

## المطلب الثاني حق المتهم بالدفاع عن نفسه

أهم ضمانات المتهم حقه في الدفاع عن نفسه بشتى الطرق وذلك لدرء أوجه الاتهام القائمة ضده فهو حق طبيعي لدفع ما يمس به بغض النظر عن كون الاتهام حقيقي أو باطل.

ويعتبر حق الدفاع من الحقوق الطبيعية للمتهم، وهو متعلق بالمبادئ التي تقوم عليها العدالة، فمعظم دساتير الدول نصت عليه صراحة، والقضاء يكفل حق الدفاع عما هو منسوب للمتهم وإن لم ينص عليه تطبيقاً للمبادئ العامة للقانون.<sup>(1)</sup>

وللحديث عن هذا الحق ارتأى الباحث تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول حق الدفاع.

الفرع الثاني ممارسة حق الدفاع.

### الفرع الأول: حق الدفاع

#### أولاً: في القانون

إنه لمن الصعوبة أن يكون الإنسان عاجزاً عن تقديم دليل براءته بما يرفع عنه الظلم أو بيان حقيقة ما أتهم به<sup>(2)</sup>، وإن حق الدفاع حق مقدس في جميع المحاكمات، ويجب تمكين المتهم من أن يبدي دفاعه وملاحظاته، سواء شفاهه أو كتابة، مع اعطائه وقتاً كافياً لتحضير دفاعه، وبتمكينه من مناقشة شهود الإثبات وأن يسمع من يريد شهادتهم من شهود النفي، وضرورة أن يطلع المتهم على التحقيقات التي أجريت، وأي شيء يتعلق بذلك، وفي حال ثبوت إصابة المتهم كإصابته بمرض عقلي، فإنه يتعين وقف التحقيق معه حتى يشفى أو يعود إلى رشده.<sup>(3)</sup>

(1) شطناوي، إجراءات و ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، ص 1537.

(2) الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، ص 538.

(3) بطيخ، ضمانات التأديب، ص 13.

وهذا ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بأن يتم إعطاء المتهم الوقت والتسهيلات للدفاع عن نفسه.<sup>(1)</sup>

وقد تضمنت الفقرة (4) من المادة (7) من قرار مجلس الوزراء رقم (259) لسنة 2010م بشأن لائحة العقوبات التأديبية والانضباطية الموقعة على العسكريين منها على أنه من ضمانات التأديب تمكينه من الدفاع عن نفسه.

فتمكين المتهم يتم برده على ما نسب إليه من تهم بشتى الوسائل المشروعة، وذلك بحضوره ودفاعه عن نفسه سواء شفاهه أم كتابة بحرية تامة دون أي تأثير<sup>(2)</sup>.

### ثانياً: في الشريعة الإسلامية

إن الشارع الحكيم أوجب أن يتم سماع أقوال المدعى عليه وتمكينه من تقديم دفاعه، فالشريعة الإسلامية وفرت حق الدفاع للمتهم، وكفلته له، وأجمع الفقهاء على أنه لا يجوز للقاضي أن يحكم على المتهم بمجرد سماع قول المدعي فقط ومهما كانت مكانته، وذلك تطبيقاً لقول الرسول صلى الله عليه وسلم " لو يعطى الناس بدعواهم لادعى ناس دماء رجال وأموالهم ولكن البينة على المدعي واليمين على من أنكر"<sup>(3)</sup> ولهذا كان العلماء والقضاة شديدي الحرص على كفالة حق الدفاع لكل متهم.

ولقد أعطى الفقه الإسلامي سلطات كبيرة في حق الدفاع، لم تعطها القوانين الوضعية إلا منذ عهد قريب وبصورة أقل مما هو في الفقه الإسلامي.<sup>(4)</sup>

(1) انظر المادة (14) من الباب الثاني من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، وكذلك الفقرة الثالثة (ب) من المادة (14) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(2) عمرو، مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها، ص276.

(3) الإمام البخاري، صحيح البخاري، كتاب الجامع المسند الصحيح المختصر من أمور رسول الله صلى الله عليه وسلم وسننه وأيامه، باب "إن الذين يشتركون بعهد الله وأيمانهم ثمناً قليلاً أولئك لا خلاق لهم" [إل عمران:77]، حديث رقم 4552، ج6، ص1969.

(4) الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، ص455 وما بعدها.

فتمكن المتهم من الدفاع عن نفسه من مقتضيات عدم المشقة، حتى يتمكن من الرد على التهم وتبرئة نفسه، وفي هذا يقول الرسول صلى الله عليه وسلم: "اللهم من ولي من أمر أمتي شيئاً فشق عليهم فاشقق عليه، ومن ولي من أمر أمتي شيئاً فرفق بهم فارفق به"<sup>(1)</sup> فحق الدفاع حق ثابت لكل متهم وذلك في قوله تعالى: "هَا أَنْتُمْ هَؤُلَاءِ جَادَلْتُمْ عَنْهُمْ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا"<sup>(2)</sup>، وكذلك في قوله تعالى: "إِنَّ اللَّهَ يُدَافِعُ عَنِ الَّذِينَ آمَنُوا"<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني: ممارسة حق الدفاع

لا يعتبر تقرير حق الدفاع غاية في حد ذاته، بل هو يشكل ضماناً يتم منحها للموظف حتى تتم إتاحة الفرصة أمامه للرد على ما تنسب له من تهم، حيث إنه يتعين تمكينه من أن يبدي دفاعه بالطريقة التي يراها مناسبة، وأن يكفل له مبدأ الحرية في إبداء هذا الدفاع، وكذلك إتاحة المجال لسماع أقوال الشهود<sup>(4)</sup>.

فحق الدفاع للمتهم مبدأ مقرر على أوسع نطاق، فلا مسئولية عن أقواله غير الصحيحة التي يدلي بها أثناء الدفاع عن نفسه، ما دامت أقواله من مقتضيات الدفاع. كما لا يعتبر من المجاوزة لحق الدفاع أن ينكر المتهم المخالفات المنسوبة إليه وينسبها لغيره، ما دام ذلك لم يكن بسوء نية<sup>(5)</sup>.

ومن البديهي عدم جواز إلزام المتهم بحلف اليمين ليقر بالحقيقة، لأن ذلك اعتداء على حرية المتهم بالدفاع، وهي قاعدة أساسية متعلقة بالنظام العام.

والاستعانة بمحام أمر اختياري للموظف المتهم في التحقيق، فيمكن أن يستعين بمحام أو يختار أحد زملاءه لذلك أو يقوم هو بالدفاع عن نفسه، والاستعانة بمحام في التأديب يستوجب

(1) الإمام مسلم، صحيح مسلم، كتاب الإمارة، باب فضيلة الإمام العادل وعقوبة الجائر والحث على الرفق بالرعية والنهي عن إدخال المشقة عليهم، حديث رقم 1828، ج6، ص886.

(2) [النساء: 109]

(3) [الحج: 38]

(4) عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، ص15.

(5) حكم محكمة القضاء الإداري، أشار لها ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، ص296.

تمكين المحامي من ممارسة دوره بشكل كامل مع موكله وإطلاعه على ملف الدعوى وتقديم دفاعه<sup>(1)</sup>.

ومن مقتضيات ممارسة حق الدفاع ما يلي<sup>(2)</sup>:

### أولاً: حرية الدفاع:

حيث إن المتهم له الحرية الكاملة في الدفاع عن نفسه، فله الحق في أن يبدي دفاعه على النحو الذي يقدر أنه أقرب لمصلحته، فلا مسؤولية عليه في أن يدلي بأقوال غير صحيحة أثناء دفاعه عن نفسه، وهذا يعني عدم اتخاذ أي إجراء من شأنه أن يمس حرّيته ولا إكراهه على الكلام<sup>(3)</sup>.

### ثانياً: إبداء حق الدفاع كتابة أو شفاهة:

يجوز للمتهم أن يبدي دفاعه سواء شفاهة أو كتابة في نفس الوقت كأن يبدي دفاعه الشفهي مدعماً بمذكرات مكتوبة متضمنة أسانيد الدفاع، ذلك أن القواعد العامة تسمح للموظف بتقديم دفاعه شفاهة أو كتابة<sup>(4)</sup>.

### ثالثاً: الاستشهاد بالشهود:

يحق للموظف سماع أي شهادة تخدم وجهة نظره التي يدافع عنها، وسماع الشهود جائز سواء كانوا موظفين أو غير ذلك، وسماع شهادة الشهود هو أمر تقديري، والأصل أن تقبل الشهادة إلا في حالة وصف المتهم لهم بالفسق، فإن المسلم عدل إلا إذا ثبت غير ذلك بالدليل<sup>(5)</sup>.

(1) ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، ص296.

(2) الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، ص472 وما بعدها، و العلوي، السلطات التأديبية لأعضاء الشرطة في عمان، ص688 وما بعدها، و السليطي، النظام التأديبي للموظف العام في قطر، ص163 وما بعدها.

(3) العيلة، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية لمنظمة التحرير الفلسطينية لعام 1979م، ص42.

(4) السليطي، النظام التأديبي للموظف العام في قطر، ص136.

(5) محمد، الوسيط في حدود المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريعات المقارنة، ص136.

## رابعاً: حق الاستعانة بمحام:

يعتبر امتداداً طبيعياً لحق الشخص في الدفاع عن نفسه، ويعتبر أحد الحقوق المقررة للمتهم سواء في مرحلة التحقيق أو في مرحلة المحاكمة، فللمحامي دور مهم في الدفاع عن المتهم، ودوره هام في كشف الحقيقة، ووجوده يضمن سلامة الإجراءات، وتهدئة روع المتهم.

فالاستعانة بمحام في التحقيق والمحاكمة للدفاع عن الموظف المتهم وكذلك مناقشة الشهود والاطلاع على التحقيقات وما تعلق بها حق للموظف المتهم<sup>(1)</sup>.

والشريعة الإسلامية أعطت حق الدفاع للمتهم، وكفلته له، وأجمع الفقهاء أنه لا يجوز للقاضي أن يحكم بمجرد سماع قول المدعي فقط، بل يجب أن يحكم بالعدل وعلى بينة عادلة<sup>2</sup> تطبيقاً لقول الرسول صلى الله عليه وسلم "لو يعطى الناس بدعواهم لادعى ناس دماء رجال وأموالهم ولكن البينة على من ادعى واليمين على من أنكر"<sup>(3)</sup>.

(1) عمرو، مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها، ص276.

<sup>2</sup> أبي بكر النيسابوري، الإجماع، كتاب آداب القضاة، ص85.

(3) الإمام البخاري، صحيح البخاري، كتاب الجامع المسند الصحيح المختصر من أمور رسول الله صلى الله عليه وسلم وسننه وأيامه، باب "إن الذين يشتركون بعهد الله وأيمانهم ثمناً قليلاً أولئك لا خلاق لهم" [آل عمران:77]، حديث رقم 4552، ج6، ص1969.

## المبحث الثاني تحقيق مبدأ الحيادة والحفاظ على كرامة المتهم

من أهم الضمانات التأديبية هو حيادة السلطة المكلفة بالتحقيق، وهو استقلالهم وعدم تبعيتهم للرؤساء، وهو الفصل بين سلطتي التحقيق والحكم، ولضمان سير التحقيق بشكل عادل، فإنه يجب أن تكون الجهة التي تقوم بالتحقيق جهة محايدة، لا تميل إلى المتهم ولا إلى الإدارة، فالتحقيق يترتب عليه إجراءات قانونية هامة.

وكذلك من حق أي متهم هو الحفاظ على كرامته الإنسانية، فالإنسان هو مخلوق لخالق عظيم هو الله تعالى بل الإنسان من أفضل مخلوقاته وفضله عليها حيث قال تعالى: " وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا"<sup>(1)</sup>.

فتكريم الإنسان وتقديره هو منحة إلهية تستمد من الشريعة الإسلامية، وتستند إلى العقيدة الإسلامية، فالله تعالى خلق الإنسان ومنحه حق الحياة، وكرمه وفضله على سائر المخلوقات، فالحفاظ على كرامة الإنسان هي عبادة لله تعالى<sup>(2)</sup>.

ولتوضيح ذلك قام الباحث بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وهما على النحو التالي:

**المطلب الأول عن تحقيق مبدأ الحيادة.**

**المطلب الثاني عن الحفاظ على كرامة المتهم.**

(1) [الإسراء:70]

(2) البياتي، النظام السياسي الإسلامي مقارناً بالدولة القانونية، ص111.

## المطلب الأول تحقيق مبدأ الحيادة

تعد الحيادة من أهم ضمانات التأديب التي يتمتع بها الموظف العام، بل إن الحيادة تعد من الأفكار الأساسية، وتعد كذلك من الضمانات المهمة في جميع أنواع المحاكمات سواء كانت محاكمات تأديبية أو غير تأديبية.

ولتحقيق مبدأ الحيادة وجب عدم جواز اجتماع سلطة التحقيق والحكم بيد شخص واحد، ولتحقيق ضمان مبدأ الحيادة وجب عدم اشتراك من قام بالتحقيق في إجراءات الحكم<sup>(1)</sup>.

فالتحقيق الإداري هو ذلك التحقيق الذي تجريه جهة الإدارة مع الموظف المتهم التابع لها بمقتضى سلطتها الرئاسية التي قررها لها القانون.

فإن التحقيق وإجراءاته له ضوابط وشروط، للحفاظ على مبدأ العدالة، فالجهة التي تقوم بذلك وجب أن تكون جهة بعيدة تماماً عن أي تدخلات، فالحيادة أمر بالغ الأهمية، ذلك أن جهة الإدارة هي أقرب ما تكون إلى الخصم والحكم في الوقت ذاته، فالتحقيق يتم بمعرفة شخص تابع لجهة الإدارة، وهذا يعني احتمال ميل هذا المحقق لجهة الإدارة، ومن ثم محاولة إصاق التهم بالموظف المتهم، أو حتى عدم تمكين هذا الموظف من الدفاع عن نفسه بشكل كامل. ومن هنا تبدو فكرة حيادة المحقق في التحقيق أمر بالغ الأهمية لأن تخلفها يعني ضياع حق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه<sup>(2)</sup>.

فعلى المحقق ألا ينحاز لطرف سعيًا وراء ظواهر خادعة، وأن يلتزم بالهدوء عند مباشرة التحقيق، وأن يتحلى بالصبر للوصول للحقيقة، وألا يستعمل أي من وسائل الضغط أو التهديد، وأن يقتصر التحقيق على موضوع التهمة، ولا يحق له أن يبدي شكوكه بأقوال المتهم أو الشهود أو التأثير عليهم، وأن يقبل بالدفع التي يقدمها الموظف المتهم من الأعدار المشروعة، وأن يتم التحقيق الذي يبدأه، وفي حال الإحالة لمحقق آخر فيتم ارفاق مذكرة تفصيلية عن التحقيق<sup>(3)</sup>.

(1) محمد، الوسيط في حدود المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريعات المقارنة، ص136.

(2) السليطي، النظام التأديبي للموظف العام في قطر، ص168.

(3) أشار لها الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، ص117.



فالمحقق يتجرد من أي ميول شخصية اتجاه من يجري التحقيق معهم، سواء كانت هذه الميول للوقوف معهم أو مواجهتهم<sup>(1)</sup>.

فحيدة المحقق من مقتضيات العدالة، فإذا انتفت الحيدة انتفت معها سلامة التحقيق، وثبت بطلانه، فالحكم الصادر عن المحقق يستند إلى أمانة المحقق واستقلاله وحيده ونزاهته<sup>(2)</sup>.

فيجب أن يتجرد القائم بالتحقيق الإداري من جميع مظاهر التحيز والهوى، وأن يجري التحقيق بعيداً عن أي تأثير للسلطة الآمرة، وأن تتمتع جهة التحقيق بالاستقلال، وأن يتجنب التأثير على المتهم وإكراهه بأي شيء<sup>(3)</sup>.

والشريعة الإسلامية قد سبقت القوانين في تجنب كل ما فيه محاباة أو عدم موضوعية في الاتهام والتحقيق وإصدار الأحكام ورسول الله صلى الله عليه وسلم وهو ولي أمر المسلمين لم يمنح ابنته فاطمة خادماً من السبي رغم أنها اشتكت إليه عدم قدرتها على القيام بأمر بينها.

وكذلك بلغ من حرص خلفائه على التورع عن أموال المسلمين أن خرج أبو بكر صبيحة توليه الخلافة بمتاع للاتجار فيه في السوق فلقية عمر فسأله: إلى أين يا خليفة رسول الله، فأجابه: إلى السوق أبتغي نفقة عيالي، كما بلغ من حرص رسول الله صلى الله عليه وسلم على إقامة حكم الله وذلك بعزل جابي الزكاة ابن اللتبية لحصوله على رشوة من دافعي الزكاة كما تم ذكره سابقاً في الدراسة<sup>(4)</sup>.

ومثل هذا فعل سلف الأمة لقطع دابر الفساد من المجتمع الإسلامي، فإنه لن ينصلح حال المجتمع الإسلامي إلا بالقضاء على الفساد ومظاهره وذلك امتثالاً لقوله تعالى " تِلْكَ الدَّارُ الْآخِرَةُ نَجْعَلُهَا لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا"<sup>(5)</sup>.

(1) العلوي، السلطات التأديبية لأعضاء الشرطة في عمان، ص693.

(2) الشاعر، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة في التشريع الفلسطيني، ص343.

(3) محمد، الوسيط في حدود المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريعات المقارنة، ص139.

(4) بعث رسول الله صلى الله عليه وسلم رجلاً من الأزدي، يقال له ابن اللتبية على صدقة فلما قدم قال: هذا لكم وهذا أهدي لي، فقام النبي صلى الله عليه وسلم على المنبر قال فحمد الله، وأثنى عليه، ثم قال ( ما بال العامل نبعثه فيأتي يقول: هذا لك وهذا لي، فهلا جلس في بيت أبيه وأمه فينظر أيهدى له أم لا؟ والذي نفسي بيده لا يأتي بشيء إلا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبته، إن كان بعيراً له رغاء أو بقرة لها خوار أو شاة تيعر، ثم رفع يديه حتى رأينا عفرتي إبطينه، فقال: (ألا هل بلغت مرتين).

(5) [القصص: 83]

## المطلب الثاني الحفاظ على كرامة المتهم

لابد من المعاملة الإنسانية بشكل لائق مع المتهم دون تمييز أو تعرضه للتعذيب والأذى وعدم الأخذ بأي أقوال أنتزعت منه نتيجة للتعذيب والإكراه، ويترتب على الإخلال بهذا الحق بطلان الإجراءات القانونية للتحقيق، وهو أمر نصت عليه الشرائع السماوية، ولقد كرم الله الإنسان عن سائر المخلوقات فقد قال تعالى في كتابه العزيز "وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا"<sup>(1)</sup>.

وقد نص القانون الأساسي على احترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية وحفظ كرامة الإنسان وحرمة استخدام وسائل التعذيب والإكراه معه لأي ظرف كان وأن الحرية الشخصية حق طبيعي ومكفول<sup>(2)</sup>.

ولقد نصت جميع المواثيق الدولية والدساتير والقوانين على حرمة استعمال وسائل التعذيب التي تؤثر على إرادة المتهم الحرة وذلك بقصد أن يتم الحصول على اعتراف، فقد نص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على "أنه لا يجوز إخضاع أحد للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية"<sup>(3)</sup>.

كما ونص قانون الإجراءات الجزائية بعدم جواز القبض على أي شخص وحبسه إلا بأمر من الجهة المختصة بذلك قانوناً، ووجوب معاملته بما يحفظ كرامته، وبعدم جواز إيذاؤه سواء بدنياً أو معنوياً<sup>(4)</sup>.

وقضت تشريعات الإسلام بأن الإنسان مخلوق مكرم، وهذه قاعدة عامة في الإسلام، حيث كل تشريعات الإسلام المتعلقة بالإنسان تتوافق مع هذه القاعدة ولا تتناقض معها<sup>(5)</sup>.

ولقد قدس الإسلام كرامة الموظف وحقوقه، ويؤكد على أن الإنسان يولد حراً ولا يحق لأي أحد استعباده أو اذلاله والعبودية لله الخالق.

(1) [الإسراء:70]

(2) الباب الثاني بشأن الحقوق والحريات من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

(3) المادة (5) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 1948/12/10م والمادة (7) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر في 1966/12/16م.

(4) المادة (29) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م.

(5) السوسي، ورقة عمل مقدمة لورشة عمل بعنوان "الكرامة الإنسانية في الشريعة والقانون الدلالات والمداخلات" التي تقيمها

مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، <http://site.iugaza.edu.ps/msousi>

وهناك العديد من الآيات القرآنية والأحاديث النبوية التي أظهرت وبينت كرامة الإنسان وفضله بعيداً عن أي تمييز، حيث إن الله تعالى أمر ملائكته أن تسجد لآدم، فلهو أكبر دليل على أن الله تعالى كرم بني آدم، كما في قوله تعالى: " وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ" (1) ووصف الله الإنسان بأقوم المخلوقات في قوله تعالى: "لَقَدْ خَلَقْنَا الْإِنْسَانَ فِي أَحْسَنِ تَقْوِيمٍ" (2).

وإن حكمة الله تعالى قد اقتضت أن يكون الإنسان سيد هذا الكون، وأن يتربع على عرش المخلوقات فيه، وأن يكون كل ما في الكون مسخراً لخدمته، ومذلاً له، وفي هذا يقول الحق عز وجل: "اللَّهُ الَّذِي خَلَقَ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضَ وَأَنْزَلَ مِنَ السَّمَاءِ مَاءً فَأَخْرَجَ بِهِ مِنَ الثَّمَرَاتِ رِزْقًا لَكُمْ وَسَخَّرَ لَكُمْ الْفُلْكَ لِتَجْرِيَ فِي الْبَحْرِ بِأَمْرِهِ وَسَخَّرَ لَكُمْ الْأَنْهَارَ" (3)، فيدل ذلك على أن الله تعالى قد خلق كل شيء في هذا الكون، وجعله مسخراً لخدمة الإنسان.

وإن دلّ هذا الأمر على شيء، فإنه يدل على ما للإنسان من مكانة مرموقة، ومنزلة فاضلة عند خالقه، الذي وهبه من النعم ما لم يهبه لغيره من المخلوقات.

وفي ذلك أكد الرسول صلى الله عليه وسلم على أن أكرم الناس عند الله أتقاهم، ففي صحيح مسلم عن أبي هريرة رضي الله عنه قال: قيل يا رسول الله، من أكرم الناس؟ قال: "أتقاهم" (4)، وتأكيداً لروح المساواة وعدم التمييز فقد قال عز وجل "يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۗ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ" (5)، فالمساواة مبدأ أصيل وراسخ في الشرع الإسلامي، وهذا لم يكن له وجود من قبل (6).

علاوة على ما تقدم ذكره فإنه وجب معاملة المتهم معاملة لائقة وإنسانية، بعيداً عن التمييز وبعيداً عن التعذيب والأذى، فالله تعالى كرم الإنسان وأمر باحترام الكرامة الإنسانية في كتابه العزيز، وكذا الرسول الكريم أمر بذلك في أفعاله وأقواله مع الصحابة الكرام وكذلك مع الأعداء قبل الأصدقاء، فالله تعالى في كتابه العزيز يقول: " وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ" (7).

(1) [الإسراء:70]

(2) [التين:4]

(3) [البقرة:32]

(4) الإمام مسلم، صحيح مسلم، كتاب الفضائل، باب من فضائل يوسف عليه السلام، حديث رقم 2378، ص1115.

(5) [الحجرات:13]

(6) ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن، ص115.

(7) [الإسراء:70]

# الفصل الثاني

## الضمانات المتعلقة بالعقوبة التأديبية

## الفصل الثاني

### الضمانات المتعلقة بالعقوبة التأديبية

#### تمهيد وتقسيم:

تهدف هذه الضمانات إلى تحقيق نوع من التعادل بين حقوق الموظف المحال إلى التحقيق من ناحية ، والتي تتمثل في محاكمة عادلة تتاح للموظف خلالها كافة فرص الدفاع عن نفسه ونفي التهم المنسوبة إليه، وبين حق جهة الإدارة التابع لها الموظف في استجلاء الحقيقة ومعرفة مدى مسئولية الموظف المذكور عما وقع من مخالفات حتى يشعر بالأمن والاستقرار، وكان من اللزوم أن يتم حماية الموظف، واحترام جميع ضمانات مساءلته، ومن هذه الضمانات مبدأ شرعية الجزاء التأديبي أي إيقاع العقوبة في نطاق ما حدده المشرع وكذلك تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة من الموظف المتهم وأن يشتمل القرار على الأسباب التي بني عليها.

وإنه لا شك أن هذه الضمانات من شأنها تحقيق العدالة والمساواة لأنها تمثل نوعاً من الموازنة بين حق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه وبين حق جهة الإدارة في الوصول إلى الحقيقة<sup>(1)</sup>.

وتعتبر هذه الضمانات بمثابة رمانة الميزان التي تحافظ على تحقيق توازن بين مصلحة الموظف العام في أن تؤمن له مساءلة تأديبية عادلة ومصلحة الإدارة<sup>(2)</sup>.

ويقتضي بيان ذلك تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

**المبحث الأول: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي وتناسبه مع المخالفة.**

**المبحث الثاني: تسبب الحكم أو القرار التأديبي.**

(1) السليطي، النظام التأديبي للموظف العام في قطر دراسة مقارنة، ص166.  
(2) زيدان، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الفلسطيني وأثرها على الترقية، ص69.

## المبحث الأول شرعية الجزاء التأديبي وتناسبه مع المخالفة

يعتبر الجزاء التأديبي ذو طابع عقابي وقيد على الحريات يجب ألا يخرج عن قائمة الجزاءات المحددة حصراً من قبل المشرع.

وكذلك تجعل الموظفين على بينة فيما يتخذ ضدهم من إجراءات وعقوبات تأديبية، ومدى موافقتها لمقتضيات المشروعية، وتكفل في الوقت نفسه إلزام الإدارة بإتباع الإجراءات اللازمة لتأديب الموظف العام وتطبيق العقوبات بالشكل السليم الذي نص عليه القانون<sup>(1)</sup>.

وتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول عن شرعية الجزاء التأديبي.

المطلب الثاني عن تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة.

---

(1) زيدان، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الفلسطيني وأثرها على الترقية، ص 69.

## المطلب الأول شرعية الجزاء التأديبي

إذا ارتكب الموظف مخالفة لواجباته الوظيفية، وثبتت إدانته بذلك لدى السلطات التأديبية فيكون عليها إيقاع الجزاء المناسب لهذه المخالفة، إلا أن هذه السلطة لا تملك إيقاع ما تشاء من جزاءات، بل على العكس ينبغي عليها الالتزام بما حدده المشرع من جزاءات اعمالاً لقاعدة شرعية العقوبات التي تستهدف إحاطة الموظف مقدماً بما يمكن أن يكون عليه هذا العقاب ليكون على بينة من أمره، والجزاء شرع بناءً على أساس طبيعة الإنسان وتكوينه، فشرع الله جزاءات وعقوبات بما يلائم كل جريمة حسب خطورتها في المجتمع، فكانت ملائمة لطبيعة الإنسان، حيث قال تعالى: "وَلَكُمْ فِي الْقِصَاصِ حَيَاةٌ يَا أُولِي الْأَلْبَابِ لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ"<sup>(1)</sup>.

وقسم الباحث هذا المطلب إلى فرعين:

- الفرع الأول شرعية الجزاء التأديبي في النظام الإداري المعاصر.
- الفرع الثاني شرعية الجزاء التأديبي في النظام الإداري الإسلامي.

(1) [البقرة: 179]

## الفرع الأول: شرعية الجزاء التأديبي في النظام الإداري المعاصر

يتمثل هذا المبدأ في ضرورة توقيع العقوبة في الحدود والنطاق الذي يحدده المشرع، فلا يكون باستطاعة سلطات التأديب استبدال العقوبات التي أوردتها المشرع بعقوبات أخرى تختلف عنها، وإلا كان قرارها مخالفاً لمبدأ الشرعية، فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشرع، ولو كانت الأخف من العقوبات المقررة، حتى ولو كان توقيعها بناءً على رضا من العامل، لأن هذا الرضا لا ينفي بطلان العقوبة لأن مركز الموظف والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليه من الأمور التي يحددها القانون ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها<sup>(1)</sup>.

وإذا كان مبدأ الشرعية في القانون الجنائي يشمل الجريمة والعقوبة (فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، إلا أن هذا المبدأ في التأديب يقتصر على العقوبات دون الجرائم. فالمشرع لم يتم بتحديد كل الجرائم التأديبية، بل ذكر قاعدة عامة هي اعتبار كل خروج على واجبات الوظيفة ومقتضياتها جريمة تأديبية، وقام بمنح جهة الإدارة سلطة تقديرية لتحديد ما يعد خروجاً على واجبات الوظيفة ما لم يوجد نص صريح بهذا التحديد<sup>(2)</sup>.

وإن هذا المبدأ يحتل أهمية كبيرة في مجال التأديب الإداري في كل التشريعات الوظيفية، إذ يهدف إلى إعلام الموظفين بشكل مسبق بالأفعال التي تعد أخطاءً تأديبية والتي يترتب عليها 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 بالواجبات الملقاة على عاتقه هذا من 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<sup>(3)</sup>.

فإن القاعدة العامة أن المشرع يحدد قائمة بالعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المخطئ، ويترك للسلطة التأديبية المختصة حرية اختيار العقوبة التأديبية الملائمة من بين قائمة العقوبات المقررة، إلا أن سلطة الإدارة في اختيار العقوبة الملائمة تختفي إذا ما حدد

(1) عطية، قواعد إجراءات التأديب في الوظيفة العامة، ص215.

(2) رسلان، وسيط القانون الإداري الوظيفة العامة، ص326، أشار لها عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، ص43، وفي ذلك انظر المادة (88) حتى المادة (93) من قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005م والمادة (66) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني التي فرضت واجبات على الموظف بالإضافة لمجموعة من الأفعال التي يحظر عليه إتقانها.

(3) عمراوي، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، أشار لها زيدان، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الفلسطيني وأثرها على الترقيّة، ص71-72.



المشعر عقوبة معينة لجريمة تأديبية بذاتها ، كما هو الوضع في لوائح الجزاءات التي تصدرها بعض الجهات الإدارية.

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<sup>(1)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن المشعر 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 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، و تطبيقاً لمبدأ شرعية العقوبة التأديبية، فقد حصر المشعر الفلسطيني العقوبات التأديبية الجائز إيقاعها على الموظف<sup>(2)</sup>.

يقتضي التزام السلطات التأديبية بالحدود المقررة قانوناً للجزاء عملاً بمبدأ شرعية الجزاء التأديبي بالإضافة لضرورة تفسير النصوص تفسيراً ضيقاً وعدم اللجوء للعقاب المقنع، فالجزاء التأديبي هو حكم القانون ضد من تثبت له أي مسؤولية في جريمة تأديبية واستحقاقه لعقاب تحقيقاً للمصلحة العامة، فتلك عقوبة تكون ماسة لحياة الموظف الوظيفية<sup>(3)</sup>.

(1) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في ، 1966/12/20 ملف رقم 132/2/86 ، أشار لها عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، ص44.

(2) انظر المادة (96) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005م، وكذلك المواد من 10-18 من قرار مجلس الوزراء رقم(259) لسنة 2010م بشأن لائحة العقوبات التأديبية للعسكريين، وتطرقنا المادة (61) من قانون الشرطة رقم(6) لسنة 1963م بشأن العقوبات الانضباطية التي توقع على ضباط الشرطة، والمادة (66-68) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

(3) ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن، ص298.

## الفرع الثاني: شرعية الجزاء التأديبي في النظام الإداري الإسلامي

مبدأ شرعية الجزاء التأديبي مستقر بالشرعية الإسلامية منذ أكثر من أربعة عشر قرناً، وذلك استناداً لقول الله عز وجل " وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّىٰ نَبْعَثَ رَسُولًا"<sup>(1)</sup>

والغرض الرئيسي من شرعية الجزاء في الشريعة الإسلامية هو تحقيق المصالح ودرء المفاسد للعباد وإرادة الرحمة لهم، فقد تفرع عن ذلك مجموعة من الضوابط الشرعية، وهي مستخلصة من نصوص الشريعة، وأقوال الفقهاء، ومن أهم تلك الضوابط ما يأتي<sup>(2)</sup>: -

### 1- المساواة بين الجريمة والعقوبة:

فالعقوبات في الشريعة الإسلامية تكون بمقدار الجريمة، وهذا من عدل الله سبحانه وتعالى فيما شرعه لعباده، فراعته الشريعة العقوبة بناءً على الجريمة دون زيادة ولا نقص، وفي ذلك قال الله تعالى: "وَجَزَاءٌ سَيِّئَةٍ سَيِّئَةٌ مِّثْلُهَا ۗ فَمَنْ عَفَا وَأَصْلَحَ فَأَجْرُهُ عَلَى اللَّهِ ۗ إِنَّهُ لَا يُحِبُّ الظَّالِمِينَ"<sup>(3)</sup> فالغرض من شرعية الجزاء في الشريعة الإسلامية هو إرادة الرحمة بالعباد.

### 2- الزجر والردع:

الذي يراد من زجر وردع مرتكب الجريمة هو تأديب أي إنسان ممن تسول له نفسه لارتكاب أي جريمة، وحتى لا يعود لارتكاب فعلته مرة أخرى بواسطة زجره وإيلائه لتأديبه، ويراد بذلك أن تكون في العقوبة إيلاء كافي لردع الجميع عن ارتكاب الجرائم<sup>(4)</sup>.

### 3- اتصاف العقوبة بالتقويم والإصلاح:

فمن مقاصد الشريعة الإسلامية في العقوبات والجزاءات هو السعي إلى إصلاح الجاني بكل وسيلة ممكنة ومشروعة، بعيداً عن التعذيب والتحقير والابتعاد عن المعاني السيئة، فقد جاء في الصحيح أن رجلاً جاء إلى النبي صلى الله عليه وسلم، فقال: "يا رسول الله إني أصبت حدا فأقمه علي، قال: ولم يسأله عنه، قال: وحضرت الصلاة فصرى مع النبي صلى الله عليه وسلم

(1) [الإسراء: 15]

(2) ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن، ص290.

(3) [الشورى: 40]

(4) التركي، علانية تنفيذ العقوبة وأثرها في الزجر والردع، ص2.

فلما قضى النبي صلى الله عليه وسلم الصلاة قام إليه الرجل فقال: يا رسول الله إني أصبت حدا فأقم في كتاب الله، قال: أليس قد صليت معنا قال نعم قال فإن الله قد غفر لك ذنبك أو قال: حدك<sup>(1)</sup> فهذا يدل على أن تطبيق العقوبة ليس للانتقام بل للزجر والردع لتقويم المخطئين وتوجيههم للطريق السليم.

#### 4- حفظ المصالح:

مقصود الشرع من الخلق خمسة مصالح: أن يحفظ عليهم دينهم، أن يحفظ عليهم أنفسهم، أن يحفظ عليهم عقولهم، أن يحفظ عليهم نسلهم، أن يحفظ عليهم أموالهم<sup>(2)</sup>، وهي تتمثل في:

- حفظ الدين: وهي أهمها مصداقاً لقوله تعالى: "وَمَا خَلَقْتُ الْجِنَّ وَالْإِنْسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ"<sup>(3)</sup>.

- حفظ النفس: فقد حرم الله تعالى قتل النفس وأمر بالحفاظ عليها مصداقاً لقوله تعالى "وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ"<sup>(4)</sup>.

- حفظ العقل: لقد ميز الله تعالى الإنسان بأن جعل له عقلاً يتفكر به مصداقاً لقوله تعالى: "وَيَتَفَكَّرُونَ فِي خَلْقِ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ"<sup>(5)</sup>.

- حفظ النسل: هو بقاء النوع الإنساني بواسطة التناسل؛ لأن الشرع يريد استمرار المسيرة البشرية مصداقاً لقوله تعالى: " وَأَنْكِحُوا الْأَيَامَى مِنْكُمْ وَالصَّالِحِينَ مِنْ عِبَادِكُمْ وَإِمَائِكُمْ إِنْ يَكُونُوا فُقَرَاءَ يُغْنِهِمُ اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ "<sup>(6)</sup>.

- حفظ المال: فحفظ المال الذي هو عصب الحياة مصداقاً لقوله تعالى: " وَلَا تُؤْتُوا السُّفَهَاءَ أَمْوَالَكُمُ الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَاماً "<sup>(7)</sup>.

والحفاظ على هذه الضروريات هو كالحفاظ على نظام المجتمع العام، وإن الإسلام بتشريعاته السامية أرسى دعائم المجتمع بحفظ الحقوق العامة، والخاصة من التعدي بأي صورة من صور التعدي، فلا يجوز لأحد كائن من كان أن يتعدى، أو يستخدم سلطته في تحقيق

(1) العسقلاني، فتح الباري بشرح صحيح البخاري، كتاب الحدود، باب إذا قرأ بالحد ولم يبين، ج8، ص23.

(2) الغزالي، المستصفى، ص174.

(3) [الذاريات:56]

(4) [النساء:29]

(5) [آل عمران:191]

(6) [النور:32]

(7) [النساء:5]

مصالحه، وقد كانت سيرة نبينا محمد صلى الله عليه وآله وسلم، وصحابته الكرام، وسلف الأمة الصالح -رضي الله عنهم -زاخرة بالمواقف الناصعة، والمشرقة في المحافظة على المصالح العامة، وعدم استخدام المصالح الخاصة، بل جعلوا مصالحهم الخاصة مسخرة لخدمة المصالح العامة.

ومن الأمثلة التطبيقية في حياة رسولنا صلى الله عليه وآله وسلم ما جاء في الحديث الشريف: عن أم المؤمنين السيدة عائشة - رضي الله عنها - أن قريشاً أهتمهم المرأة المخزومية التي سرقت فقالوا من يكلم رسول الله صلى الله عليه وسلم، ومن يجترئ عليه إلا أسامة حب رسول الله صلى الله عليه وسلم، فكلم رسول الله صلى الله عليه وسلم، فقال: " أتشفع في حد من حدود الله "، ثم قام فخطب، قال: " يا أيها الناس إنما ضل من قبلكم أنهم كانوا إذا سرق الشريف تركوه، وإذا سرق الضعيف فيهم أقاموا عليه الحد، وإيم الله لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها " (1).

#### 5- العقوبات رحمة للناس:

فإنه لو ترك الناس وشأنهم لقتل بعضهم بعضاً، وسرق بعضهم بعضاً، وانتشر الفساد في الأرض، لذلك شرع الله الحدود والعقوبات، لإقامة الحدود رحمة من الله تعالى، مصداقاً لقوله تعالى: " وَلَوْلَا دَفْعُ اللَّهِ النَّاسَ بَعْضَهُمْ بِبَعْضٍ لَفَسَدَتِ الْأَرْضُ وَلَكِنَّ اللَّهَ ذُو فَضْلٍ عَلَى الْعَالَمِينَ " (2).

#### 6- التأكد من إقامة العدل:

من كرم الله تعالى أن جعل العدل ميزاناً بين الناس، ورفع الله شأن العدل بين الناس، فقال تعالى في كتابه العزيز: " إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ " (3)، و يبعث على الاستقرار في المجتمع، وضمان الأمن والطمأنينة بين الناس، فتلك هي مقاصد الشريعة من شرعية العقوبة والجزاء، وللمحافظة على المصالح العامة، وهي ما أرستها الشريعة منذ أكثر من 14 قرناً من

(1) الإمام البخاري، صحيح البخاري، كتاب الجامع المسند الصحيح المختصر من أمور رسول الله صلى الله عليه وسلم وسننه وأيامه، باب كراهية الحد في الشفاعة إذا رفع للسلطان، حديث رقم 6788، ج8، ص3005.

(2) [البقرة:251]

(3) [النحل:90]

الزمن<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة

لقد ثارت في المجال التأديبي مشكلة التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة، وذلك يعود لعدم تقنين المخالفات التأديبية، والتناسب هو ألا تفرط السلطة في الجزاء، بل يجب عليها أن تختار ما هو مناسب حسب المخالفة ومقدارها، وذلك لردع المخالف، وزجر غيره من ارتكاب فعله<sup>(2)</sup>.

وهو ما أكدته محكمة العدل العليا من أن مقدار العقوبة هو ما تقدره الإدارة وتدخل في مجال السلطة التقديرية للإدارة، إلا أن عدم تناسب شديد بين الجرم والعقوبة من شأنه أن يهيج النفس ويدفعها للتدخل لوجود مفارقة صارخة بين الجرم والعقوبة<sup>(3)</sup>.

وقام الباحث بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول عن مبدأ التناسب.

الفرع الثاني عن استثناءات مبدأ التناسب.

### الفرع الأول: مبدأ التناسب

سبقت الشريعة الإسلامية كل القوانين الوضعية في إرساء مبدأ التناسب، حيث سطر الله

عز وجل ذلك في كتابه العزيز فقال الله تعالى "وَجَزَاءٌ سَيِّئَةٍ سَيِّئَةٌ مِّثْلُهَا"<sup>(4)</sup> وكذلك قوله تعالى

(1) ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن، ص293.

(2) ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن، ص306 وما بعدها.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (44) لسنة 2014، جلسة 2015/3/3، غزة، مبادئ محكمة العدل العليا، نصر الله وجرادة، ص135 وما بعدها.

(4) [الشورى:40]

"وَأِنْ عَاقَبْتُمْ فَعَاقِبُوا بِمِثْلِ مَا عُوقِبْتُمْ بِهِ"<sup>(1)</sup>، وهذا دليل واضح على أن الجزاء من جنس العمل والتناسب بين العقوبة والجريمة.

إن مبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة يقتضي وجوب التناسب بين درجة الخطورة للمخالفة ونوع الجزاء الذي يفرض عليها ومقداره، وهو ما يتحقق من خلال قيام السلطة التأديبية باختيارها الجزاء المناسب للذنب المرتكب وذلك بعيداً عن التهاون والإسراف أو التشدد في ذلك<sup>(2)</sup>.

بما أن الجزاء التأديبي يفرض بمناسبة ارتكاب مخالفة تأديبية معينة، فإنه يجب أن يكون الجزاء متناسباً مع المخالفة ولأن التوازن يغطي الضرر، ويمنح الردع مضموناً عادلاً، وإن غلظ العقوبة يتكافأ مع غلظ الجريمة، فالملائمة هي جوهر نفعية العقاب، وفقدان الملائمة ينشر الشك حول طبيعة العدالة أو جدية الوظيفة التأديبية<sup>(3)</sup>.

وتقدير الجزاء غير خاضع لأي من أهواء سلطة التأديب، بل يجب مراعاة مبدأ التدرج في العقاب ومدى خطورة المخالفة، مع أخذ الاعتبار بظروف وملابسات ارتكاب هذا الذنب، وهذا لا يمنع الحفاظ على حق الإدارة في استخدام الجزاء المناسب والمقرر قانوناً لضمان سير العمل، مع مراعاة واجب الإدارة في عدم إهدار أي حق للموظف في العقاب المناسب<sup>(4)</sup>.

ويعتبر مبدأ التناسب من المبادئ المهمة في المجال التأديبي، لأن أصل تقرير التناسب من عمل المشرع، فهو من يحدد لكل جريمة عقاب، ففي المجال التأديبي يلقي العبء على السلطة التأديبية، فهي التي تتولى تحقيق تناسب الجزاء مع المخالفة وذلك وفقاً لكل حالة على حده، وحيث إنه يجب أن يتناسب مع خطورة وحجم المخالفة التأديبية<sup>(5)</sup>.

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا حيث إنها قررت بهذا الشأن أنه "وبتدقيق العقوبة تجد المحكمة بأنها لا يوجد غلو في العقوبة، ولما كانت المحكمة تفرض رقابتها على صحة الإجراءات وعلى مدى ملائمة العقوبة مع المخالفة المنسوبة للموظف المحال للتأديب، وإن المحكمة تجد بأن

(1) [النحل:126]

(2) العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ص146، أشار لها أمجد عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، ص62.

(3) الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، ص73.

(4) باشا خليل، النظام التأديبي، ص117 وما بعدها.

(5) أبو سيدو، الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، ص166.

الإجراءات متفكة وأحكام القانون، وأنه لا يوجد غلو في العقوبة، فإنه لا يرد النعي بأن القرار المطعون فيه مشوب بعيب التعسف باستعمال السلطة حيث إن الأصل في القرار الإداري هو صدوره بريء في بواعثه وأهدافه والنعي عليه بإساءة استعمال السلطة مؤداه انحرافه عن المصلحة العامة وتكبه لمتطلباته وانقطاع صلته بها أو مجاوزته لأغراض رصدها المشرع عليه، وأنه متى كان هذا العيب ينال من الغاية التي توخاها مجلس التأديب في قراره فإنه يعد عيباً قسدياً، لا يفترض وإنما يتعين أن يقوم الدليل عليه من وقائع محددة لها وجود في أوراق الدعوى وهو ما تخلف في الطعن المائل أمام المحكمة مما يتعين معه رد هذا الطعن<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: استثناءات مبدأ التناسب

بما أنه يقتضي توفر ملاءمة ظاهرة بين درجة خطورة المخالفة وبين نوع الجزاء ومقداره، إلا أنه يوجد استثناءات يجب الإلمام بها لفهم مبدأ التناسب ومعرفة ظروفه، ونذكر صور موجزة لذلك<sup>(2)</sup>:

#### أولاً: استثناءات من صنع المشرع:

المشرع يلجأ إلى إيراد جزاءات تأديبية غير قابلة للتجزئة، أي لا تنطوي على حدين أعلى وأدنى، ومنه يتعذر إعمال مبدأ التناسب في نطاقه بالصورة المثلى، فالمشرع لم يضع لكل جريمة تأديبية جزاءً معيناً لها، وإنما حدد المشرع التأديبي جزاءات تأديبية يتم اختيار ما هو مناسب مع حجم المخالفة المنسوبة للموظف المراد تأديبه<sup>(3)</sup>.

فوجب ألا يشوب تقديرها للجزاء غلو، والمحافظة على الهدف من إيقاع الجزاء المناسب على المخالف<sup>(4)</sup>.

#### ثانياً: استثناءات من صنع السلطة التأديبية:

(1) محكمة العدل العليا الفلسطينية، قرار رقم 2006/61، جلسة 2008/9/25، رام الله، أشار لها أبو سيدو، الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، ص 167.

(2) الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، ص 74.

(3) باشا خليل، النظام التأديبي، ص 140.

(4) ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن، ص 318.

في بعض الأحيان تجد السلطة التأديبية بأن المخالفة في ظروف مجردة يلائمها جزاء معين، إلا أنه ثمة هناك ظروف سواء مشددة أو مخففة للعقاب، يلزم أخذها بعين الاعتبار، ومن ثم تعمل السلطة التأديبية بالظروف المحيطة بارتكاب المخالفة أو بصفة خاصة بالفاعل أو بسوابق المتهم أو بتحقيق ظروف العود لديه أو حسن النية أو سوءها، فعدم الملائمة يدخل في نطاق إساءة استعمال السلطة، فالصالح العام يقتضي ألا يكون الجزاء إلا بتحديد، وألا يكون الأذى إلا بمقدار، وبالرغم من أن الملائمة هي من عناصر السلطة التقديرية للإدارة إلا أنها خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من قيامها في نطاق المشروعية، ذلك أن مشروعية الحكم أو القرار التأديبي، منوطة ألا يشوبها غلو، وخص ذلك إذا اتسم الحكم أو القرار التأديبي بعدم الملائمة الظاهرة والصارخة بين درجة خطورة المخالفة التأديبية وبين نوع الجزاء ومقداره، فإن رقابة الملائمة تعمل على رد الإدارة إلى الصواب إذا ما بالغت في تقدير الجزاء<sup>(1)</sup>.

فما إذا بالغت في الجزاء، كان هناك شطط في القسوة تؤدي إلى امتناع وابتعاد عمال المرافق العامة من تحمل المسؤولية من خشيتهم التعرض للقسوة الممعنة في الشدة<sup>(2)</sup>.

فالسطة التأديبية تحدد بأن المخالفة في ظروف مجردة يلائمها جزاء معين، و أنه ثمة هناك ظروف مشددة أو مخففة للعقاب، يلزم أخذها بعين الاعتبار، ومن ثم تعمل بالظروف المحيطة بارتكاب المخالفة أو بصفة خاصة بالفاعل أو بسوابق المتهم أو بتحقيق ظروف العود لديه أو حسن النية أو سوءها.

(1) الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، ص74.

(2) الطماوي، قضاء التأديب، ص258.



## المبحث الثاني تسبب الحكم أو القرار التأديبي

ذكر المشرع الفلسطيني ضمانات التسبب، والغاية من ذلك التأكد من سبب اتخاذ العقوبة ومن اطلاع اللجنة على وقائع الخصومة والمستندات وما يبديه الخصوم من طلبات ودفع و مدى التزامها بالاعتبارات القانونية في توقيع الجزاء والتي قد بنت عليها الحكم التأديبي حتى يطمئن الموظف لسلامة الحكم<sup>(1)</sup>.

إن تسبب القرار التأديبي هو من أهم ضمانات التأديب، فالتسبب يضع بين يدي الموظف صاحب الشأن الأسباب التي دعت السلطة التأديبية إلى توقيع الجزاء عليه حتى لو تبين له عدم مراعاة الاعتبارات القانونية الواجبة الإلتباع في توقيع الجزاء، فإنه يحق له الطعن في قرار الجزاء بالوسائل المقررة قانوناً<sup>(2)</sup>.

وهذا ما تناوله الباحث في مطلبين وهما كالتالي:

المطلب الأول مفهوم التسبب وأهميته.

المطلب الثاني عناصر التسبب وأثر تخلفه.

(1) عمرو، مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها، ص277.  
(2) الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، ص136.

## المطلب الأول مفهوم التسبب وأهميته

إن أسباب القرار هي الأسانيد القائم عليها المنطوق، وقد أوجب القانون صراحة أن يشتمل القرار على الأسباب التي بني عليها، ويجب على كل حكم بالإدانة أن يشتمل على بيان الواقعة التي تستوجب العقوبة وظروف وقوعها<sup>(1)</sup>.

وكتابة الأحكام عرفت منذ فجر ظهور الإسلام، وقد أنشأ الفاروق عمر بن الخطاب الدواوين، وهو ما تودع فيه السجلات بما تشملها من أحكام وحجج تبقى في حوزة القاضي لاحتجاج الخصوم بها، وتظل حجيتها حتى لو مات شهودها<sup>(2)</sup>.

وتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول عن مفهوم التسبب.

الفرع الثاني عن أهمية التسبب.

### الفرع الأول: مفهوم التسبب

يقصد بالتسبب "هو ذكر أو بيان الأسباب التي قام عليها القرار الإداري وهو يعد من البيانات الشكلية في القرار الإداري وبصفة خاصة في المحرر المكتوب"<sup>(3)</sup>.

ويرى فقهاء القانون الإداري أن المقصود بتسبب القرارات هو: "بيان وقائع الدعوى من حيث شخص المتهم، والأفعال المسندة إليه، والأدلة التي استندت إليها في تكوين اقتناعها سلباً أو إيجاباً، ونصوص القانون التي طبقتها وأن يكون القرار خلاصة منطقية لكل ذلك"<sup>(4)</sup>.

(1) ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، ص335.

(2) أبو الخير، حرية الدفاع، ص117، أشار لها عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام، ص326.

(3) الدايموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، ص163، نقلا عن الفلاني، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، ص136.

(4) الطماوي، قضاء التأديب، ص603، وبالقرب أحمد أبو الوفا، نظرية الأحكام في قانون المرافعات، ص168.

فالتسبب هو قيام السلطة التأديبية المختصة ببيان المبررات التي استوجبت إصدارها للقرار أو الحكم في صلب قرارها أو حكمها، وذلك بهدف اعلام المخاطبين بالقرار أو الحكم التأديبي وتوضيح الدافع لتوقيع العقاب<sup>(1)</sup>.

فتسبب قرار أو حكم الجزاء التأديبي يقصد به أن تذكر سواء الإدارة أم المحكمة في حيثياته الأسباب التي دعته حتى تصدره مما هو موجود لديها في ملف الدعوى، وذلك لإحاطة صاحب الشأن التي صدر فيه قرار أو حكم الجزاء التأديبي بالدوافع التي من أجلها تم عقابه<sup>(2)</sup>.

قضت محكمة العدل العليا بأنه " استقر الفقه والقضاء على أن تسبب القرار الإداري هو مظهر من مظاهره الخارجية، وأن القرار الإداري يجب أن يستند إلى سبب، فإذا كان السبب غير صحيح من الناحيتين الواقعية أو القانونية كان القرار مخالفاً للقانون، كما استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن الإدارة غير ملزمة بذكر سبب صدور القرار الإداري إلا إذا ألزمها القانون بذلك، فإن لم يلزمها بذكر السبب ولم تذكر سبب قرارها، كانت رقابة محكمة العدل العليا على عنصر السبب رقابة نظرية، لأن السبب لا يكون معلوماً لدى المحكمة لتراقب صحته من ناحية واقعية أو قانونية، ولهذا فإن وجوب الإفصاح عن السبب من أهم الضمانات المقررة لحرية الأفراد"<sup>(3)</sup>.

وقد نصت الفقرة السادسة من المادة (7) من اللائحة التأديبية على ضرورة تسبب القرارات التأديبية بقولها من ضمانات التأديب " تسبب القرار بالعقوبة التأديبية"<sup>(4)</sup>.

فالقرار التأديبي المسبب هو من مظاهر قيام مجلس التأديب بما عليه من واجب البحث، ومعرفة الحقيقة التي كشف عنها قراره، وبه يبتعد عن الاستبداد ويبتعد عن الريب والشكوك، ويبعث بالاطمئنان، وهو يمكن القضاء من الرقابة على القرار وذلك بالجزاء.

(1) باشا خليل، النظام التأديبي، ص145.

(2) خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، ص205.

(3) قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 97/5، جلسة 1998/9/8، رام الله، أشار لها أبو سيدو، الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، ص143.

(4) الفقرة الثالثة من المادة (7) من قرار مجلس الوزراء رقم (259) لسنة 2010م بشأن لائحة العقوبات التأديبية للعسكريين.

والحكمة من التسبب هو التأكد من أن سلطة التأديب قد قامت بالاطلاع على مستندات الدعوى وأوراقها وما تشمله من وقائع، والتأكد من أن مجلس التأديب قد قام باستخلاص الوقائع الصحيحة في الدعوى بشكل يجيزه المشرع<sup>(1)</sup>.

فالتسبب يبعث بالاطمئنان في نفوس الموظفين، بالإضافة إلى منح القضاء فرصة لتطبيق نوع من الرقابة على الأحكام والقرارات التأديبية، ومن هنا يتوجب أن يكون التسبب متناسقاً يؤدي إلى القطع بالاستدلال في الربط بين الوقائع المستقلة في المخالفة<sup>(2)</sup>.

فتسبب الأحكام هو أمر مقرر في الشريعة الإسلامية، وأبرز القرآن الكريم وآياته لعلل الأحكام وتسببها، ومثال ذلك قوله تعالى " كَانِ النَّاسُ أُمَّةً وَاحِدَةً فَبَعَثَ اللَّهُ النَّبِيِّينَ مُبَشِّرِينَ وَمُنذِرِينَ وَأَنْزَلَ مَعَهُمُ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ لِيَحْكُمَ بَيْنَ النَّاسِ فِي مَا اختلفُوا فِيهِ ۚ وَمَا اختلف فِيهِ إِلَّا الَّذِينَ أُوتُوهُ مِنْ بَعْدِ مَا جَاءَتْهُمْ الْبَيِّنَاتُ بَغْيًا بَيْنَهُمْ ۗ فَهَدَى اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا لِمَا اختلفُوا فِيهِ مِنْ الْحَقِّ بِإِذْنِهِ ۗ وَاللَّهُ يَهْدِي مَنْ يَشَاءُ إِلَى صِرَاطٍ مُسْتَقِيمٍ"<sup>(3)</sup> في هذه الآية إشارة واضحة إلى تعليل وتسبب وبيان لحكمة الله تعالى من إرسال الأنبياء وإنزال الكتب عليهم، وذلك لتكون أحكامه بين الناس فيما اختلفوا فيه، وهذا دليل على مشروعية التسبب في القرآن الكريم، وتسبب الأحكام أو تعليلها نظام معروف في الفقه الإسلامي<sup>(4)</sup>، ومراده اقناع المحكوم عليه بالحكم المتخذ بحقه من ناحية، ومدى اقناع الكافة بسلامة القضاء من ناحية أخرى، والمتأمل في الأحكام الشرعية النبوية التي كان الرسول صلى الله عليه وسلم يصدرها يجدها تسلك مسلك القرآن الكريم في ذكر الأسباب والعلل لتلك الأحكام، فمن ذلك حديث أبي قتادة رضي الله عنه قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "إني لأدخل في الصلاة أريد إطالتها، فأسمع بكاء الصبي فأخفف من شدة وجد أمه به"<sup>(5)</sup>، فهذا الحديث دليل واضح على التسبب وتعجل الرسول صلى الله عليه وسلم في الإمامة و سبب ذلك وعلته هو بكاء الطفل والخشية من أن أمه تقتل ببيكائه.

**وخلاصة القول إن التسبب هو الحجج والأسباب الواقعية والقانونية التي تبرر النتيجة التي خلص إليها الحكم من حيث الإدانة أو البراءة للمتهم، ليكون على بينة من الحكم ومعرفة**

(1) ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، ص335-336.

(2) الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، ص541.

(3) [البقرة: 213]

(4) ابن القيم، أعلام الموقعين، ج1، ص68.

(5) الإمام البخاري، صحيح البخاري، كتاب الجامع المسند الصحيح المختصر من أمور رسول الله صلى الله عليه وسلم وسننه

وأيامه، باب من أخف الصلاة عند بكاء النبي، حديث رقم 707، ج1، ص328.

خطأه يكون رادعاً لمن تسول له نفسه أن يرتكب جرمًا، وذلك كله للحد من الظلم والتعسف ولضمان الجزاء المناسب للمخطئ.

### الفرع الثاني: أهمية التسبب

يعتبر التسبب وسيلة للخصوم والتي عبرها يمكن التحقق من العدالة في حقهم، فإذا كانت القرارات عادلة يتم قبولها والرضى بها، وإن كانت جائرة يتم رفضها بالطعن فيها، فالعدل البشري غير منزّه عن الخطأ، فيظل محتاجاً للتعليل والتبرير، وهذا يأتي بصدور القرارات مسببة<sup>(1)</sup>.

وإن فكرة التسبب لم تكن مجرد رغبة من المشرع في استيفاء شكل معين للقرارات، وإنما هي فكرة قانونية ذات أهمية في مختلف النظم القانونية وتكمن أهمية التسبب من أنه أهم الضمانات الموضوعية من قبل المشرع وإن التسبب يعد من أقوى الوسائل لتوضيح المقصود بالقرار، إذ أنه لمعرفة مراد المتكلم من كلامه هو الرجوع للدوافع المفضية لصدور الكلام عنه<sup>(2)</sup>.

وللتسبب دور مهم في خلق أثرًا نفسيًا هاماً بالنسبة للخصوم وهذا يؤدي لاقتناعهم بعدالة القضاء، وله دور هام في أنه يؤدي للتحقق من الاطلاع على الوقائع المعروضة والمستندات والأوراق، واستخلاص الوقائع الصحيحة في الدعوى من واقع يجيزه المشرع، وتكييفها بشكل صحيح لترتب آثار قانونية<sup>(3)</sup>.

والتسبب يفتح المجال للرقابة القضائية وهي ضمانة هامة، لأن التسبب سيتيح المجال للطعن عليها، فالتسبب أمر تمليه المبادئ القانونية ودون الحاجة لنص حتى يقرره<sup>(4)</sup>.

وللتسبب فوائد لا تخفى على فقهاء الشريعة وهو أنه يبين الوجه المبني عليه القرار فتتضح حدوده وأثره وحجته، وكذلك يحمل المحقق على الاجتهاد، وكذلك تنشيط الاجتهاد الفقهي

(1) المصاورة، تسبب الأحكام وفقاً لأصول المحاكمات المدنية، ص26.

(2) الأشرم، تسبب الأحكام الجزائية في التشريع الفلسطيني، ص9.

(3) المصاورة، تسبب الأحكام وفقاً لأصول المحاكمات المدنية، ص28.

(4) الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، ص643.

وفتح باب الاجتهاد، وهو أطيب لنفس المحكوم عليه وذلك بفهم القاضي موضوع النزاع وضمان حياده، وتمكن المحكمة من دراسة أحكام القضاة وما بنيت عليه<sup>(1)</sup>.

ومن ذلك يتضح بأن للتسبيب أهمية كبيرة بحيث أن التسبيب ضمانات هامة للمتهم، وتسهم في تحقيق العدل والإنصاف ومدى المصادقية في القرار بحيث يرسخ مبدأ الحيادة والنزاهة لدى الجهة الإدارية مصدرة القرار.

---

(1) الإمام الشافعي، الأم ، ج6، ص234.

## المطلب الثاني عناصر التسبب وأثر تخلفه

إن المقصود بالتسبب ليس استيفاء عنصر الشكل الواجب في القرارات التأديبية، وإنما هو غاية لعدة أهداف، إذا فهي عناصر لا بد من اشتماله عليها ولم توضحها النصوص القانونية في مضمون التسبب<sup>(1)</sup>.

وحيث قام الباحث بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول عن عناصر التسبب.

الفرع الثاني عن أثر تخلف التسبب.

### الفرع الأول: عناصر التسبب

المقصود بعناصر التسبب هو البيانات التي يجب أن يتضمنها القرار التأديبي المسبب

وسوف يقوم الباحث بذكرها وهي كالتالي:

#### أولاً: الوقائع التي تستوجب الجزاء:

يجب أن يتضمن القرار التأديبي بيان بالواقعة أو الوقائع التي تستوجب إنزال العقاب التأديبي لاقترافها<sup>(2)</sup> "فالإجراءات التأديبية تتطلب فعلاً ينطوي على خطأ وهذا الخطأ هو شرط مشروعية ممارسة السلطات التأديبية ولذلك يجب على سلطة التأديب أن تبين الأفعال الإيجابية أو السلبية التي استخلصت منها الخطأ التأديبي"<sup>(3)</sup>.

وإذا كان في مقدور السلطة التأديبية أن تستند لصيغة عامة لتكليف الجريمة التأديبية كان يقرر أن الموظف قد خرج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة، إلا أنه يتعين عليها أن تذكر

(1) الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، ص 643.

(2) باشا خليل، النظام التأديبي، ص 152.

(3) الفقيه الفرنسي فالين، أشار لها عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، ص 74.

وتحدد الواقعة أو الوقائع التي قام الموظف بإتيانها واعتبرت خروجاً على مقتضى الواجب ولذلك فالإتهامات العامة أو المبهمه لا يمكن اعتبارها أسباباً مقبولة لتكوين الركن المادي للجريمة التأديبية<sup>(1)</sup>.

ووجوب وضوح التسبب للجزاء بشكل جلي متوافرة فيه كافة العناصر التي يقوم عليها الجزاء التأديبي، فإذا كان التسبب مبهماً ترتب على ذلك بطلان الجزاء التأديبي<sup>(2)</sup>.

### ثانياً: بيان الأساس القانوني للتجريم:

المقصود بالأساس القانوني للتجريم هو إسناد الجريمة أو المخالفة التأديبية إلى مواد القانون واللوائح والقرارات والتعليمات التي تم مخالفة أحكامها والالتزام بها، فإذا كان ما وقع من الموظف لا يشكل مخالفة لواجب أو اتياناً لحظر حددته التشريعات وإنما يشكل مخالفة إدارية في صورة من صور الخروج على مقتضى الواجب تعين وصفه بذلك. وتكمن أهمية ذكر ذلك في إمكانية مراقبة ما إذا كان التطبيق قد وقع صحيحاً أم جانب الصواب<sup>(3)</sup>.

ووجوب أن يتضمن القرار بالإدانة النص القانوني المستند إليه في إصدار القرار، وأن يكون النص منطبق عليه<sup>(4)</sup>.

### ثالثاً: الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه دفاع:

إن أبدى الموظف دفاعاً بخصوص ما هو منسوب إليه من تهم فإنه يجب على السلطة التأديبية أن تستمع لأوجه دفاعه وتفحصها لإظهار الحقيقة ويجب أن يشتمل تسبب القرار التأديبي رداً على دفاع الموظف المتهم فإذا لم يرد القرار التأديبي في أسبابه على دفاع المتهم، أو كان الرد قاصراً فيمكن إبطال القرار التأديبي لأي من هذين السببين<sup>(5)</sup>.

(1) الطماوي، قضاء التأديب، ص 83.

(2) ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام، ص 338.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، في 1965/3/6م، السنة العاشرة، ص 837، أشار لها الفلاني، الجزاءات التأديبية على

الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، ص 137.

(4) بني فضل، ضمانات المتهم أمام المحكمة الجنائية الدولية، ص 153.

(5) عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ص 495.



إلا أن السلطة التأديبية ليست ملزمة بتعقيب دفاع المتهم الموظف في وقائعه وجزئياته للرد على كل منها إذا كانت قد أبرزت إجمالاً للحجج التي كونت منها عقيدتها طارحة بذلك ضمناً الأسانيد التي قام عليها دفاعه<sup>(1)</sup>.

وقد تكون دفوع المتهم بأن اعترافه كان بناءً على إكراه، أو الدفع بتوافر سبب من الأسباب المانعة للعقاب<sup>(2)</sup>.

أما في الفقه الإسلامي فإن تسبب الأحكام يعتمد على عنصرين رئيسيين هما العنصر الشرعي والثاني العنصر الواقعي<sup>(3)</sup>:

**أولاً: العنصر الشرعي:**

وهو أن القاضي يبين للمحكوم عليه حكم الشرع الحنيف في الواقعة، ليكون أطيب لنفس المحكوم عليه<sup>(4)</sup>.

مع ذكر دليل هذا الحكم من الكتاب أو السنة أو الإجماع وما ذكره الصحابة وأهل العلم، وأن يعدل القاضي بما أمر الله مصداقاً لقوله تعالى: " وَإِذَا قُلْتُمْ فَاعْدُوا " <sup>(5)</sup>.

**ثانياً: العنصر الواقعي:**

ويكون ذلك ببيان عناصر الواقعة محل النزاع أو التي يدور حولها الخلاف ومدى ثبوتها في الواقع أمامه بشهادة الشهود ومضمون شهادتهم أو الإقرار ومضمون الإقرار أو اليمين أو النكول ونحو ذلك من أدلة الإثبات، والحاكم يحتاج لثلاثة أشياء لحكمه وهي معرفة الأدلة والأسباب والبيانات<sup>(6)</sup>.

(1) العازمي، ضمانات تأديب الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي، ص99.

(2) بني فضل، ضمانات المتهم أمام المحكمة الجنائية الدولية، ص155.

(3) آل خنين، تسبب الأحكام القضائية في الشريعة الإسلامية، ص23.

(4) الإمام الشافعي، الأم ، ج6، ص216، وابن القيم ، إعلام الموقعين، ج4، ص161.

(5) [الأنعام:152]

(6) ابن القيم ، بدائع الفوائد، ج4، ص11.

## الفرع الثاني: أثر تخلف التسبب

إن من شروط صحة التسبب هو وجود الأسباب، وانعدام الأسباب يكون إما كلياً أي أن الحكم جاء خالياً من أسبابه، وإما جزئياً وتكون في حال وجود أسباب صحيحة تصلح لتبرير الحكم بالنسبة لبعض الطلبات أو الدفع دون البعض الآخر<sup>(1)</sup>.

ووجب تسبب القرار التأديبي بالعقوبة التأديبية وذلك حسب البند السادس من المادة(7) من اللائحة التنفيذية<sup>(2)</sup>.

حيث إن القرار التأديبي هو في واقع الأمر قضاء عقابي بخصوص الذنب الإداري الذي ارتكبه العسكري، لأجل ذلك أحيط بضمانات ومنها تسببه، بما يضمن صحة ثبوت الوقائع التي تستوجب لهذا القرار والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها واقتناعها واستظهار الحقائق القانونية والأدلة التي تدنيه، بما يفيد توفر أركان الجريمة التأديبية، وقيام القرار على سبب مبرر له، ويجب أن يكون التسبب وارداً في صلب القرار، وعدم تسبب القرار الإداري حيث يوجب القانون ذلك يعتبر عيباً جوهرياً يبطل القرار<sup>(3)</sup>.

وفي حالة انعدام التسبب سواء كان كلياً أو جزئياً، فإن الحكم يصبح باطلاً وحالات انعدام الأسباب تتمثل بالتالي<sup>(4)</sup>:

أولاً: الانعدام الكلي للأسباب:

ويقصد به خلو الحكم كلية من التسبب، أو اعتباره كذلك رغم تضمنه بعض الأسباب، حيث أن الحكم يبدو في ظاهره مسبباً، وهو في واقع الأمر خال من الأسباب، وذلك بسبب تناقض أسباب الحكم بعضهما مع البعض الآخر، بحيث لا يبقى فيها ما يكفي لحمل الحكم عليها<sup>(5)</sup>.

(1) المصاورة، تسبب الأحكام وفقاً لأصول المحاكمات المدنية، ص192.

(2) البند السادس من المادة (7) من قرار مجلس الوزراء رقم (259) لسنة 2010م بشأن لائحة العقوبات التأديبية والانضباطية وصندوق الجزاءات المالية الموقعة على العسكريين.

(3) سليمان، الوجيز في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، ص245.

(4) المصاورة، تسبب الأحكام وفقاً لأصول المحاكمات المدنية، ص198 وما بعدها.

(5) خاطر، نظرية الانعدام في قانون المرافعات المدنية والتجارية، ص137.

وهو ما أكدته محكمة العدل العليا بأن لكل قرار إداري سبب صحيح وهو ما يدفعها لاتخاذ قرارها، وإن خلو القرار من ذكر السبب يجعله فاقداً لركن رئيسي من أركانه مما يترتب عليه فقدانه لمشروعيته<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: الانعدام الجزئي للأسباب:

يكون انعدام الأسباب جزئياً في حال عدم الرد على كل الطلبات وكذلك في حال عدم الرد على الدفوع الجوهرية وأيضاً بعدم الرد على المستندات، فخلو الحكم أو القرار من الأسباب أو تناقضها مع المنطوق مناقضة تامة يترتب قصوراً في التسبب مبطلاً للحكم أو القرار التأديبي<sup>(2)</sup>.

**علاوة على ما سبق فإن التسبب يكون إما منعدماً كلياً أي يكون الحكم خالياً من التسبب وهو ما يترتب عليه فقدانه لمشروعيته، وإما يكون منعدماً جزئياً أي يكون هناك قصور في التسبب فيؤدي هذا لبطلان الحكم، فإن عدم شمول الحكم على أسبابه يجعل الحكم مشوب بعيب في شكله فيفقد أحد مقوماته الأساسية، فيؤدي هذا لبطلانه.**

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (62) لسنة 2015، جلسة 2016/5/31، غزة، مبادئ محكمة العدل العليا، نصر الله وجرادة، ص276 وما بعدها.

(2) الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، ص541.

# الفصل الثالث

## الطعن في القرار التأديبي

## الفصل الثالث

### الطعن في القرار التأديبي

#### تمهيد وتقسيم:

للموظف الذي يصدر بحقه قرار تأديبي أن يلجأ إما للتظلم الإداري<sup>(1)</sup> الذي يعتبر طريقاً أولياً قبل اللجوء للقضاء، فالتظلم الإداري هو طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في القرار الإداري يدعي مخالفته للقانون، ويقدم إلى السلطة مصدرة القرار لسحبه أو تعديله، حيث يسمى في هذه الحالة تظلماً ولاتياً، وقد يقدم إلى السلطة الرئاسية المصدرة للقرار ويسمى بالتظلم الرئاسي، فإذا لم يجد الموظف الموقعة عليه العقوبة أن التظلم الإداري نافعاً، فله الحق بالطعن القضائي أي بالذهاب للقضاء الإداري باعتباره الملاذ الأخير لإلغاء العقوبة الموقعة عليه والتخلص من أي أثر لها<sup>(2)</sup>.

فيعتبر الطعن على القرار التأديبي هو من ضمانات الموظف الذي صدر في حقه الجزاء التأديبي، ويستطيع أن يطعن في هذا القرار أمام الجهة القضائية المختصة، هذا إذا ما توافرت في القرار التأديبي الأسباب الجادة للتمسك بإلغائه وكافة الشروط الشكلية والذي يعتبر تخلف أي منها سبباً في قبول الطعن بإلغاء القرار من الناحية الشكلية قبل التطرق لموضوعه<sup>(3)</sup>.

ويقتضي بيان ذلك تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

#### المبحث الأول: شروط وأسباب الطعن على القرار التأديبي.

#### المبحث الثاني: جهة نظر الطعن في القرار التأديبي وأثاره.

(1) نصت الفقرة السابعة من المادة (7) من قرار مجلس الوزراء رقم (259) لسنة 2010م بشأن لائحة العقوبات التأديبية والانضباطية وصندوق الجزاءات المالية الموقعة على العسكريين على:  
أن التظلم الإداري يكون كالتالي:

أ. يحق للضابط الصادر بحقه عقوبة تأديبية، التظلم أمام الجهة التي أصدرت القرار خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره على أن يتم الرد عليه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التظلم.  
ب. لا يحق للضابط رفع التظلم إذا انقضت المدة المحددة للتظلم وتعتبر العقوبة نافذة بحقه.

(2) العازمي، ضمانات تأديب الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي، ص116.

(3) خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، ص274، أشار لها، أبو سيدو، الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، ص195.

## المبحث الأول شروط وأسباب الطعن على القرار التأديبي

هناك شروط يجب توفرها لقبول الدعوى وفي حال عدم وجود أي من الشروط حكمت المحكمة برده دون البحث في الموضوع وكذلك هنالك أسباب للطعن في القرار التأديبي تطرق إليها الباحث في مطلبين كالتالي:

**المطلب الأول عن شروط الطعن في القرار التأديبي.**

**المطلب الثاني عن أسباب الطعن على القرار التأديبي.**

## المطلب الأول شروط الطعن في القرار التأديبي

ويقصد بذلك أي الشروط التي يجب أن تتوافر عدة شروط لكي يقبل القضاء نظر الدعوى بإلغاء القرار التأديبي، ومن ثم تنتظر في الموضوع، وفي حال عدم توفر أي من تلك الشروط يتم رد الطعن حتى وإن كان الفعل مخالفاً للقانون، و من المبادئ المستقرة أنه لا دعوى دون مصلحة، لذا ينبغي أن يكون لمن يقدم الطعن مصلحة وأن يقدم طعنه في الوقت المحدد<sup>(1)</sup>، أي أن هذه الشروط التي يجب توافرها حتى تستطيع المحكمة قبول الدعوى ومن ثم البحث في موضوع الطعن.

وتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول المصلحة.

الفرع الثاني الميعاد القانوني.

(1) أبو سيدو، الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، ص199.

## الفرع الأول: المصلحة

إنه من البديهي أن تتطلب لصحة قبول دعوى إلغاء القرار التأديبي تحقق شرط المصلحة الشخصية للطاعن حيث نصت المادة (3) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية<sup>(1)</sup> على: "1- لا تقبل دعوى أو طلب أو دفع أو طعن لا يكون لصاحبه مصلحة قائمة فيه يقرها القانون. 2- تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه. 3- إذا لم تتوافر المصلحة وفقاً للفقرتين السابقتين قضت المحكمة من تلقاء نفسها بعد قبول الدعوى".

ويجب استمرار المصلحة طالما الدعوى قائمة وحتى الفصل فيها نهائياً، ومن الآثار المترتبة على قيام المصلحة الشخصية في دعوى الإلغاء تحقق الدعوى للطاعن بإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المنوي إلغاؤه<sup>(2)</sup>، فالشخص المضرور من ذلك هو الذي يرخص له إقامة دعوى الإلغاء، فيتعين تقديم الطلب أو التظلم ممن مسه القرار في مصلحته أو مركزه القانوني، فالطلب أو التظلم لن يفيد إلا صاحبه<sup>(3)</sup>.

فإنه لا بد من الموظف رافع الدعوى أن تكون له مصلحة في الطعن في القرار التأديبي، فإنه لا دعوى بغير مصلحة<sup>(4)</sup>، ويشترط أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة، ويجب استمرار المصلحة حتى الفصل في الدعوى بشكل نهائي<sup>(5)</sup>.

فالمصلحة هو أن يكون القرار المطلوب إلغاؤه قد مس حالة قانونية خاصة بالمدعى، والقصد منها حماية حقوق أو مراكز قانونية تتعرض للهدر أو المساس خلافاً للقانون<sup>(6)</sup>.

(1) المادة (3) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة 2001م.  
(2) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1994/314، أشار لها عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، ص 84.  
(3) إرشيد، التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، ص 50.  
(4) حمايتي، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، ص 112.  
(5) شطناوي، إجراءات و ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، ص 25.  
(6) حمايتي، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، ص 112.

فصاحب المصلحة هو صاحب الشأن في إلغاء القرار لمساسه بمصلحة شخصية مباشرة وخاصة به يُقدم إلى الجهة التي تملك حق سحب القرار أو تعديله أو إلغائه باعتبارها جهة الاختصاص<sup>(1)</sup>، فالمصلحة هي الفائدة التي تعود على رافع الدعوى.

بصورة عامة هي شرط أساسي وقيّد على إقامة الدعوى، فيتعين احترام ذلك حتى يتم ضمان جدية الادعاء وحتى لا يتم اشغال القضاء بما لا فائدة منه، ووجوب أن تكون المصلحة شخصية مباشرة ومشروعة<sup>(2)</sup>.

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بأن المصلحة هي المنفعة والفائدة القانونية التي تعود على المدعي وذلك أن تكون مصلحة قائمة يقرها القانون وشخصية ومباشرة ومستمرة وهي شرط أساسي لقبول جميع الدعاوي<sup>(3)</sup>.

والمصلحة حق تقره الشريعة الإسلامية وهي حق شخصي مشروع لمن مسه ضرر، والمصلحة فيما اصطلح عليه علماء الشريعة الإسلامية هي المنفعة التي قصدتها الشارع الحكيم لعباده، من حفظ دينهم ونفوسهم وعقولهم ونسلهم و أموالهم<sup>(4)</sup>.

وخلاصة القول إن لكل ذي شأن حق التظلم والطعن في القرار التأديبي الصادر بحقه أمام الجهة أو المحكمة المختصة بذلك، ثم لا يقبل الطعن إلا من صاحب مصلحة سواء شخص أم هيئة قائمة أو محتملة في إلغاء القرار أو الحكم المطعون فيه.

(1) خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، ص91.

(2) خليفة، مسئولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، ص31.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (40) لسنة 2014، جلسة 2014/11/25، مبادئ محكمة العدل العليا، نصر الله وجرادة، ص124 وما بعدها.

(4) البوطي، ضوابط المصلحة في الشريعة الإسلامية، ص23.



## الفرع الثاني: الميعاد القانوني

لقد حددت المادة (18) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2016م مواعيد تقديم الطعون على القرارات والأحكام الإدارية التأديبية على أنه<sup>(1)</sup>:

1. تكون مدة الطعن في الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم إذا كان الحكم حضورياً ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الحضورى.

2. يكون الطعن في القرارات التي يجوز الطعن فيها استقلاً خلال مدة خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم إذا كان الحكم حضورياً ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الحضورى.

3. تنظر محكمة العدل العليا في الطلبات المتعلقة بالأمر المستعجلة التي تقدم إليها بشأن الاستدعاءات أو المنازعات الداخلة في اختصاصها.

4. فيما عدا ما نص عليه في هذا القانون؛ تُطبق في الطعون أمام محكمة العدل العليا الإجراءات المقررة للطعن بالاستئناف المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

ونصت الفقرة السابعة من المادة (7) من قرار مجلس الوزراء رقم (259) لسنة 2010م بشأن لائحة العقوبات التأديبية والانضباطية وصندوق الجزاءات المالية الموقعة على العسكريين على<sup>(2)</sup>:

أن التظلم الإداري يكون كالتالي:

أ. يحق للضابط الصادر بحقه عقوبة تأديبية، التظلم أمام الجهة التي أصدرت القرار خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره على أن يتم الرد عليه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التظلم.

ب. لا يحق للضابط رفع التظلم إذا انقضت المدة المحددة للتظلم وتعتبر العقوبة نافذة بحقه.

وللتوضيح بخصوص التظلم الإداري وذلك فق لائحة العقوبات التأديبية والانضباطية راجع الملحق (1).

(1) المادة (284) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة 2001م.  
(2) الفقرة السابعة من المادة (7) من قرار مجلس الوزراء رقم (259) لسنة 2010م بشأن لائحة العقوبات التأديبية والانضباطية وصندوق الجزاءات المالية الموقعة على العسكريين.

فيحق لمنتسب قوى الأمن الفلسطيني التظلم الإداري من القرار التأديبي الذي يصدر بحقه إلى السلطة الرئاسية التي قامت بإصداره، وكذلك إلى السلطة الأعلى، وذلك خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره على أن يتم الرد عليه خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره، ولا يحق له التظلم من القرار التأديبي بعد مرور (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره وفي حال عدم الرد على هذا التظلم وانقضاء (15) خمسة عشر يوماً من التظلم يعتبر القرار الإداري نافذاً<sup>(1)</sup>.

وبالرغم من ذلك فإنه يوجد من القرارات الإدارية ما لا يتقيد الطعن بإلغائها بميعاد، نظراً لطبيعتها الخاصة وذلك إما لكونها قرارات مستمرة أو لصدورها بناءً على غش أو تدليس أو لارتباطها بقرار مطعون بإلغائه وإما أن القرارات الإدارية تلك قرارات سلبية<sup>(2)</sup>.

وإنه يحق للموظف اللجوء للقضاء مباشرة ودون تقديم تظلم، لأن التظلم اختياري، ويجب على الموظف في حال تقديم التظلم الانتظار حتى الرد على تظلمه قبل اللجوء للقضاء حتى يطعن على القرار المتظلم منه<sup>(3)</sup>.

وميعاد التظلم أو الطعن هو عبارة عن إجراء إداري لا يتعارض مع الشريعة الإسلامية، كما أنه يحقق مصلحة ومقصود شرعي وهو رفع الظلم وإحقاق الحق، وإن السيرة الإسلامية مليئة بنماذج الإصلاح الإداري ومن ذلك فتح باب التظلم للرعية فقد أعلن عمر بن الخطاب رضي الله عنه فتح باب التظلم من أول يوم لخلافته للناس كافة، وأبقى بابه مفتوحاً لسماع تظلماتهم وإنصافهم<sup>(4)</sup>.

**وخلاصة القول** إن ميعاد التظلم والطعن يختلف من قانون لآخر، ومثال ذلك اختلاف المدد من قانون الخدمة المدنية عنه في قانون الخدمة العسكرية، وأن الطعن سواء الإداري أو القضائي حق لأي موظف حتى تتم أخذ الإجراءات الصحيحة في حقه سواء بالإدانة أو الاتهام، ويجد الباحث أن استخدام كلمة يحق أي بمعنى يصح ويسوغ وليس بمعنى الوجوب، أي أن التظلم اختياري وليس إجباري لمن لم يقدم تظلم وله الحق بالتوجه للقضاء مباشرة.

(1) سليمان، الوجيز في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، ص244.

(2) خليفة، مسئولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، ص32.

(3) عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، ص91.

(4) أبو فارس، ثلة من التابعين وتابعيهم، ص37.

## المطلب الثاني أسباب الطعن على القرار التأديبي

يقصد بأسباب الطعن، جميع العيوب التي يمكن أن تصيب القرار التأديبي فتجعله غير مشروع، وبالتالي يمكن الاستناد لأي منها لطلب إلغاؤه أو تعديله، أو التعويض عنه، بعد التوصل لعدم مشروعيته وذلك استناداً إلى سبب أو أكثر من الأسباب والعيوب التي تصيب القرار الإداري فتجعله غير مشروع وواجب الإلغاء وهي على النحو التالي<sup>(1)</sup>:

### أولاً: عيب عدم الاختصاص: -

يشترط أن يكون القرار الإداري صادراً من الشخص الذي يحق له إصداره بموجب القانون أو قواعده العامة حتى يكون مشروعاً، وإلا كان القرار معيباً بعيب عدم الاختصاص، وهو عيب من العيوب المتصلة بالسلطة العامة مباشرة، ولذلك جاز ابدائه في أية حالة كانت عليها الدعوى وللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها<sup>(2)</sup>.

ويندرج تحت عيب عدم الاختصاص، مخالفة الجهة الإدارية لقواعد توزيع الاختصاص من حيث الزمان، كأن تصدر قرارات ذات أثر رجعي يعود إلى ما قبل تولي الإدارة الاختصاص، كما ويندرج تحت هذا العيب تجاوز حدود الاختصاص، كأن تتجاوز السلطة التأديبية ما أنيط بها توقيعه من عقوبات، أو مقدارها، مثل أن يمنح الرئيس الإداري الاختصاص بمعاقبة موظفيه، فإن المشرع قد قام بتوزيع الاختصاصات الإدارية على أعضاء السلطة الإدارية، وإن عيب عدم الاختصاص ممكن أن يكون بسيطاً فيصبح القرار قابلاً للإبطال كما هو الشأن لعدم الاختصاص النوعي أو المكاني أو الزماني، ويمكن أن يكون جسيماً فيصبح القرار باطلاً بطلاناً مطلقاً أي منعماً كما في حالة اعتداء السلطة التنفيذية بقرار تصدره على اختصاص سلطة عامة أخرى متجاهلة بذلك مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(3)</sup>.

(1) عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، ص92.

(2) ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، ص363.

(3) غانم، القضاء الإداري في ضوء قانون المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (3) لسنة 2016، ص351، وخليفة، مسئولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، ص172.

## ثانياً: عيب الشكل والإجراءات:

المقصود بالشكل والإجراءات هو مجموعة الشكليات والإجراءات التي تكون القالب أو الإطار الخارجي الذي يظهر ويوضح إرادة الإدارة في إصدار قرارها، وعيب الشكل يتحقق عندما يصدر القرار الإداري من الإدارة دون مراعاتها للشكل أو الإجراءات التي نص عليها القانون، وهذا العيب يتعلق بالمظهر الخارجي للقرار الإداري، فإنه يجب أن يتم إصدار القرار الإداري وفقاً للإجراءات التي نص عليها المشرع وضمن الشكل المرسوم له لحماية المصلحة العامة ومصصلحة الأفراد على حد سواء، ومخالفتها تستدعي بطلان الإجراء المتخذ<sup>(1)</sup>.

ذلك لئتم ابعاد الإدارة عن مواطن الزلل والتسرع، ومنحها فرصة معقولة للتدبر والاطلاع على وجهات النظر المختلفة، مما يؤدي ذلك إلى تقليل القرارات الطائشة والتمترعة.

والأصل أنه لا يشترط في القرارات الإدارية شكل محدد، فيمكن أن يكون مكتوباً أو شفويّاً، صريحاً أو ضمنياً إلا أن مخالفة قواعد الشكل المنصوص عليها تؤدي لبطلان التصرف<sup>(2)</sup>.

وقد يفرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معين استشارة فرد أو هيئة ما قبل إصدار القرار، حتى لو لم يكن الرأي في ذاته ملزماً للإدارة، لذا وجب عليها اتباع إجراءات معينة لأنه بإغفال هذا قد يعرض قراراتها لهذا العيب<sup>(3)</sup>، ومثال ذلك اغفال اتخاذ الإجراءات الواجبة مثل الإحالة للجنة تأديب في حال بعض المخالفات المنصوص عليها في القانون مثل الاستغناء عن الخدمة وجب تصديق الرئيس عليها وذلك ما نصت عليه المادة (96) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني بالتالي " وتختص لجنة الضباط بتوقيع أي من هذه العقوبات على أن يصدق الوزير المختص عليها إلا في حالة الاستغناء عن الخدمة فيلزم الحصول على تصديق الرئيس"<sup>(4)</sup>.

## ثالثاً: عيب مخالفة القانون:

يقصد بعيب مخالفة القانون هو عيب مخالفة السلطة التأديبية للقانون كأن تخالف القانون بصورة مباشرة بأن توقع السلطة الإدارية على الموظف المتهم عقوبة غير منصوص عليها في

(1) غانم، القضاء الإداري في ضوء قانون المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (3) لسنة 2016، ص378.  
(2) الطماوي، القضاء الإداري، ص769، أشار لها أمجد عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، ص95.  
(3) حمايتي، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، ص123.  
(4) المادة (96) قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005.

القانون، لذلك لا بد من أن يكون مضمون القرار التأديبي جائز طبقاً للقواعد القانونية<sup>(1)</sup>، فإذا خالف أحكام القانون، أصبح القرار غير مشروع، وبالتالي أصبح عرضة للإلغاء<sup>(2)</sup>.

وهناك ثلاث صور لمخالفة القانون حسب ما أشار لها المشرع الفلسطيني في المادة (34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001، وجاء فيها "... أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها".

كما أشارت لها الفقرة الثالثة من المادة (4) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (3) لسنة 2016 على "أنه يشترط في تقديم الاستدعاءات الخاصة بدعوى الإلغاء أن يكون سببها متعلقاً بواحد أو أكثر مما يلي: 3...-مخالفة القانون الأساسي والقوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها".

وعليه فإن صور مخالفة القانون تتمثل في المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية والخطأ في تفسير أو تأويل القاعدة القانونية والخطأ في تطبيق القاعدة القانونية، فعيب مخالفة القانون في القرار التأديبي يعتبر من أوجه الإلغاء وأكثرها انتشاراً، وهو عيب متعلق بمحل القرار الإداري فقط<sup>(3)</sup>.

#### رابعاً: عيب السبب:

سبب القرار التأديبي هو العنصر القانوني أو الواقعي الذي يدفع الإدارة لإصداره وتحملها على التدخل لإحداث أثر قانوني معين وهو محل القرار لتحقيق الصالح العام، فالقرار الإداري يجب أن يبنى على سبب صحيح، وإلا كان القرار فاقداً لركن السبب ومن ثم يصبح باطلاً<sup>(4)</sup>.

فالقرارات التي تصدر عن الإدارة يجب أن تستند إلى أسباب صحيحة وواقعية، وإلا عدت هذه القرارات غير مشروعة، ويوجد اختلاف بين فقهاء القانون على عيب السبب بين من هو مؤيد ومن هو معارض، والأغلبية مقر بعيب السبب<sup>(5)</sup>.

(1) حمايتي، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، ص124.

(2) عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، ص97.

(3) للمزيد راجع غانم، القضاء الإداري في ضوء قانون المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (3) لسنة 2016، ص404 وما بعدها، وحمايتي، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، ص124 وما بعدها.

(4) أبو سيدو، الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، ص209، وعياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، ص95.

(5) غانم، القضاء الإداري في ضوء قانون المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (3) لسنة 2016، ص431.

إن سبب القرار الإداري يجب أن يكون حقيقياً لا صورياً أو وهمياً وقانونياً تتوافر فيه الشروط التي يستلزمها القانون، يتحقق ويظهر في حالتين أو شرطين هما<sup>(1)</sup>:

- انعدام الواقعة التي يستند إليها القرار .

- من حيث تفسير الوقائع وتكييفها عند اتخاذ القرار .

لهذا فإن القاضي الإداري يحكم بإلغاء القرار الإداري إذا كان السبب المعيب هو الباعث لإصدار القرار، أما لو كان السبب المعيب سبباً ثانوياً وغير دافع لإصدار القرار فإنه لا يحكم بالإلغاء، ويمكن القول إن الأسباب القانونية أو الواقعية التي دفعت الإدارة لإيجاد قرار معين غير موجودة<sup>(2)</sup>.

وهو ما أكدته محكمة العدل العليا بأنه لا بد من بيان السبب وأن خلو القرار الإداري من ذكر السبب يجعله فاقداً لركن أساسي ويترتب عليه فقدانه لمشروعيته<sup>(3)</sup>.

#### خامساً: عيب إساءة استعمال السلطة:

عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة هو أحد العيوب التي تصيب القرار الإداري، ويكون القرار الإداري مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة متى تجنب مصدره المصلحة العامة وذلك بقصد المحاباة أو الانتقام أو تحقيق مصالح ذاتية خاصة على حساب المصلحة العامة<sup>(4)</sup>.

ويتحدد مفهوم هذا العيب في حالة ممارسة السلطة وذلك لتحقيق غاية مغايرة لتلك التي حددها القانون، فإن القرار يكون معيباً بعيب الانحراف بالسلطة<sup>(5)</sup>.

(1) غانم، القضاء الإداري في ضوء قانون المنازعات الإدارية الفلسطينية الجديد رقم (3) لسنة 2016، ص433، وعياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، ص96.

(2) جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، ص314.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (62) لسنة 2015، جلسة 2016/5/31، غزة، مبادئ محكمة العدل العليا، نصر الله وجرادة، ص276 وما بعدها.

(4) خليفة، مسئولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، ص181.

(5) غانم، القضاء الإداري في ضوء قانون المنازعات الإدارية الفلسطينية الجديد رقم (3) لسنة 2016، ص409.

ويعتبر عيب الانحراف في السلطة من العيوب الخفية وأصعب العيوب من حيث اكتشافها والتأكيد منها وإثباتها من طرف القاضي المختص، نظراً لأن عيب الانحراف في السلطة من العيوب الداخلية غير الظاهرة وحيث يتضمن على عناصر نفسية شخصية لمصدره<sup>(1)</sup>.

وهذا المبدأ الذي أرسته محكمة العدل العليا، وهو أن التعسف في استخدام السلطة يتحقق في حالتين: الأولى إساءة استعمال السلطة بقصد تحقيق هدف جانبي ومخالف للمصلحة العامة كأن يقصد تحقيق نفع خاص له أو محاباة شخص بذاته أو الانتفاع من شخص ما، والثانية أن يهدف الموظف مراعاة المصلحة العامة فعلاً ولكنه يخدم هدفاً غير الهدف الذي أراده القانون<sup>(2)</sup>.

**خلاصة القول** إن هناك خمسة أسباب وعيوب هي عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات وعيب مخالفة القانون وعيب السبب وعيب إساءة استعمال السلطة، إذا أصاب أحدها أو أكثر القرار التأديبي تجعله غير مشروع، وبالتالي يمكن طلب إلغاؤه أو تعديله أو التعويض عنه.

---

(1) الطماوي، قضاء الإلغاء، ص886، أشار لها أبو سيدو، الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، ص210.  
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (120) لسنة 2013، جلسة 2015/2/10، غزة، مبادئ محكمة العدل العليا، نصر الله وجرادة، ص65 وما بعدها.

## المبحث الثاني جهة نظر الطعن في القرار التأديبي وآثاره

إن حق التقاضي هو من الحقوق العامة التي يستوجب الاعتراف بها في كافة الدساتير للأفراد بصفة عامة، ويكون إما تظلم إداري وله نوعان إما أن يكون تظلم رئاسي وهو لجوء المتضرر من القرار الإداري بالتظلم إلى رئيس من صدر عنه القرار ليتظلم له عما صدر عن مرؤوسيه، أو تظلم ولائي وهو لجوء المتضرر من القرار الإداري بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو طعن قضائي لدى المحكمة المختصة بذلك وهذا ما سوف نتحدث عنه لاحقاً. وإن حق الطعن هو من أهم الضمانات للموظف في مواجهة السلطة التأديبية، هذا لما يتصف به القضاء من حيطة ونزاهة والتي من شأنه أن يقر بالعدل والانصاف في فرض رأيه بالقرار التأديبي الموقع على الموظف.

ويقتضي بيان ذلك تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

**المطلب الأول: جهة نظر الطعن في القرار التأديبي.**

**المطلب الثاني: آثار الطعن في القرار التأديبي.**



## المطلب الأول جهة نظر الطعن في القرار التأديبي

إن القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الإداريين، يجوز التظلم منها لدى مصدر القرار أو لدى رئيسه، ويجوز لمصدر القرار أن يسحب القرار التأديبي أو تعديله، كما يجوز الطعن وطلب إلغائه لعدم المشروعية والتعويض عنه إذا ترتب عليه ضرر وفق القانون أمام المحكمة المختصة<sup>(1)</sup>.

والمحكمة المختصة في فلسطين<sup>(2)</sup> بنظر الطعون الإدارية تختلف من غزة عنها في الضفة، حيث إنه في الضفة الغربية المحكمة المختصة هي محكمة العدل العليا، فمصدر اختصاص محكمة العدل العليا بالرقابة على القرارات التأديبية من المادة 4/33 قانون تشكيل المحاكم النظامية حيث نصت على اختصاص المحكمة بالنظر في "المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستبعاد أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية"<sup>(3)</sup>.

وهي تعتبر الجهة القضائية الوحيدة وصاحبة الاختصاص بالنظر في الطعون على القرارات الإدارية ومنها الطعن بإلغاء القرارات التأديبية، فهنا القضاء يقوم على درجة تقاضي واحدة، حيث إن محكمة العدل العليا هي محكمة أول وآخر درجة، حيث أحكامها لا تقبل المراجعة بأي طريق من طرق الطعن<sup>(4)</sup>.

فموضوع أن تكون محكمة العدل العليا هي الجهة الوحيدة التي تنظر في الطعون على القرارات الإدارية، فهو وضع مننقد ويتهمه البعض بالنقص وبأنه غير كاف، نظراً للكثير من القضايا الإدارية، فإنه بحاجة ماسة لوجود محاكم إدارية تختص بذلك لتحقيق إمكانية التقاضي على أكثر من درجة، وذلك مثل المحاكم التأديبية في مصر والمحاكم الإدارية في الأردن.

أما في غزة وبناءً على نص المادة (102) من القانون الأساسي والتي تنص على إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوي التأديبية، فقد قام المجلس التشريعي بإصدار القانون

(1) الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، ص538.

(2) للمزيد راجع غانم، القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (3) لسنة 2016، ص221 وما بعدها وكذلك كتابه، الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، ص231 وما بعدها.

(3) المادة 4/33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001.

(4) عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، ص83.

رقم (3) لسنة 2016 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية واستحدث بموجبه المحكمة الإدارية للنظر في المنازعات الإدارية وقد كرر نص المادة (3) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية ما جاء بنص المادة 4/33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 بشأن اختصاصات المحكمة الإدارية.

ونصت المادة (1) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية على أنه " تنظر المنازعات الإدارية في فلسطين على درجتين 1-المحكمة الإدارية 2-محكمة العدل العليا"<sup>(1)</sup>.

فالمنازعات الإدارية تشمل القرارات الإدارية والعقود الإدارية وكافة المنازعات الإدارية.

**خلاصة القول** إن الجهة المختصة في الطعون والمنازعات الإدارية هي المحكمة الإدارية في غزة ويطعن عليها في محكمة العدل العليا أي تنظر على درجتين، أما في الضفة فالمحكمة المختصة هي محكمة العدل العليا ولا يطعن عليها، ونرجو أن تحذو الضفة حذو غزة في انشاء المحكمة الإدارية.

**وللمزيد من التوضيح حول المحاكم والطعن القضائي انظر الملحق (2) والملحق (3).**

---

(1)(1) المادة (1) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (3) لسنة 2016.

## المطلب الثاني آثار الطعن في القرار التأديبي

من المسلم به أن القرارات التأديبية شأنها شأن القرارات الإدارية العادية من حيث تعديلها وسحبها وإلغائها والتظلم منها، وكما هو مقرر قانوناً وجوب محو القرار التأديبي الموقع على الموظف بانقضاء الفترات التي قررها القانون لكل جزء<sup>(1)</sup>.

ويترتب على تقديم التظلم الإداري، قطع الميعاد المحدد لسريان مهلة الطعن القضائي في القرار الإداري الذي أعلن صاحب الشأن به ولمرة واحدة، ويجب البت في التظلم خلال المدد التي حددت لها قانوناً، وهنا تبدأ مدة طعن جديدة بعد رد الإدارة على المتظلم أو بعد مرور المدة المقررة من عدم رد الإدارة أي يكون بالبت الصريح أو الضمني من قبل الإدارة<sup>(2)</sup>.

وبعد أن يتم تقديم التظلم من القرارات التأديبية فإن الأمر لا يخرج عن ثلاث حالات<sup>(3)</sup>:

1- أن ترفض صراحة الجهة الإدارية التظلم وتقوم بإخطار صاحب الشأن قبل مرور المدة المخصصة للبت في التظلم، وهنا يجب على المتظلم رفع دعواه خلال المدة المحددة أمام المحكمة المختصة.

2- أن تمضي المدة المخصصة للبت في التظلم ولا تجيب الجهة الإدارية على المتظلم، فإن ذلك يعد بمثابة قرار بالرفض، وهنا يجب على المتظلم رفع دعواه أمام المحكمة المختصة خلال المدة المخصصة.

3- أن تقبل الجهة الإدارية التظلم وتقوم بسحب القرار المتظلم منه أو تقوم بتعديله على الوجه الصحيح وهنا ينتهي الأمر.

وإن الطعن القضائي آخر ضمانات يلجأ إليها الموظف، ويترتب عليه إما الإلغاء لعدم المشروعية أو طلب تعويض عن الأضرار التي يربتها القرار.

(1) النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، ص233.

(2) أبو سيدو، الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، ص209.

(3) راجع المادة (105) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م، والفقرة السابعة من المادة (7) من قرار مجلس الوزراء رقم (259) لسنة 2010م بشأن لائحة العقوبات التأديبية والانضباطية وصندوق الجزاءات المالية الموقعة على العسكريين.

وبما أن المشرع قد ترك للموظفين الطعن في القرارات الإدارية أمام القضاء، والتظلم بشأن القرارات الإدارية أمام الإدارة، في المقابل سمح هو للإدارة سحب وإلغاء القرارات الإدارية الصادرة عنها وذلك وفق أحكام قانونية خاصة تختلف باختلاف طبيعة الإجراء المتخذ ومدى مشروعية القرار الإداري موضوع الإنهاء(1).

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا وهو أنه من صلاحيات جهة الإدارة أن تعدل أو تلغي أي قرار صدر عنها إذا ما تبين لها بأن القرار مخالف للقانون كلاً أو جزءاً ومن باب أولى تصويب الأخطاء(2).

وكذلك القرار الإداري ينتهي عن طريق القضاء في حال أصدر القاضي قراره بإلغاء القرار الإداري في مستهل نظره لدعوى الإلغاء التي أقامها الطاعن المخاطب بالقرار بعد أن ثبت أمامه أن الإدارة قد أصدرت القرار خلافاً للقانون، والمقصود بالإلغاء القضائي قيام القاضي بإبطال القرارات الإدارية غير المشروعة، وكذلك وقف سريان القرارات الإدارية وزوال جميع آثارها المترتبة عليها من لحظة صدورها(3).

والطعون التي يتم عرضها على المحكمة هي المقبولة شكلاً ومرجح قبولها موضوعاً، وتقضي فيه المحكمة إما بالرفض أو القبول(4).

وإن السيرة الإسلامية مليئة بنماذج الإصلاح الإداري ومن ذلك فتح باب التظلم للرعية فقد أعلن عمر بن الخطاب رضي الله عنه فتح باب التظلم من أول يوم لخلافته للناس كافة، وأبقى بابه مفتوحاً لسماع تظلماتهم وإنصافهم(5).

وكذلك أقيم قضاء المظالم في النظام الإسلامي لإقامة العدل بين الناس وإحقاق الحقوق وتشجيع صاحب الحق للمطالبة بحقه، والدولة الإسلامية مليئة بالنماذج المشرفة بإحقاق الحق لأصحابها حتى لو كان الخصم ذا شأن(6)، وكان الرسول صلى الله عليه وسلم يجلس للمظالم

(1) عمرو، مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها، ص124.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (65) لسنة 2014، جلسة 2014/11/2، غزوة، مبادئ محكمة العدل العليا، نصر الله وجرادة، ص160 وما بعدها.

(3) عمرو، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، ص11.

(4) ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، ص381.

(5) أبو فارس، ثلة من التابعين وتابعيهم، ص37.

(6) للمزيد راجع ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام، ص354 وما بعدها.

ويقضي فيما يعرض عليه من مظالم وكما يجلس للقضاء<sup>(1)</sup>، مثلاً لقوله تعالى: "فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُوا فِي أَنفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُوا تَسْلِيمًا"<sup>(2)</sup>.

**خلاصة القول** فإنه لا يجوز أن يحرم أي موظف بأي جهة إدارية من التظلم وكذلك الطعن في القرارات التأديبية التي تصدر ضده، وإن التظلم والطعن من الحقوق الطبيعية، وهي ضمانات جوهرية وضرورية حتى يتم إرساء قواعد العدل.

(1) شلبي، تاريخ التشريع الإسلامي، ص238-239.

(2) [النساء: 65]

## الخاتمة

بعد الانتهاء من تقديم هذه الدراسة حول ضمانات المساءلة التأديبية لمنتسبي قوى الأمن الفلسطيني دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية.

فقد خلصت هذه الدراسة لمجموعة من النتائج وعدد من التوصيات نتناولها على النحو التالي:  
أولاً-النتائج:

- 1- لم يضع المشرع الفلسطيني تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية، وإن عدم حصر المخالفات التأديبية يكون من شأنه منح الجهة الإدارية الحرية في تقدير الفعل أو الامتناع بأنه جريمة.
- 2- إن الهدف من وضع النظام التأديبي للموظفين، هو حسن سير المرافق العامة للدولة بانتظام واضطراد.
- 3- يعتبر مضمون ضمانات التأديب للموظفين من المواضيع الهامة، لما له من صلة بحقوق الإنسان والتي حرصت البشرية على حمايتها وأكدت على احترامها.
- 4- توفر هذه الضمانات مناخاً ملائماً للموظف المتهم، وذلك من أجل أخذ الطرق السلمية لمحاكمته دون افراط ولا تفريط.
- 5- اتفقت القوانين الوضعية مع الشريعة الإسلامية في منح المتهمين ضمانات وحقوق أثناء محاكمتهم أو بعد صدور القرار بالعقوبة.
- 6- واتضح لنا من الدراسة أن حقوق المتهم لم تكن وليدة العصور الحديثة وإنما لها جذوراً تاريخية عريقة.
- 7- التحقيق وظيفة تتطلب لمن يقوم بها أن يكون على قدر كبير من الاستقلال والحيمة وأن يكون متخصصاً حتى تتم مباشرة إجراءات التحقيق.
- 8- لقد أوضحت لنا الدراسة بحق المتهم بمعرفة ما ينسب إليه من اتهامات وأن يدافع عن نفسه وله الحق في محاكمة عادلة وجزاء مناسب.
- 9- واتضح أن النظم الإداري في فلسطين هو تظلم اختياري وأنه باستطاعة الموظف اللجوء للقضاء للطعن بإلغاء القرار التأديبي الصادر بحقه دون تظلم للجهة التي أصدرت القرار وفق وذلك وفق مواعيد الطعن المقررة قانوناً.

## ثانياً-التوصيات:

- 1- يوصي الباحث المشرع بتبني نظام يجمع بين التأديب الرئاسي والقضائي وذلك وفق اختصاصات محددة قانوناً، مع تجنب عيوبهما.
- 2- يوصي الباحث المشرع الفلسطيني بأن يقوم بإصدار قانون لقوى الأمن حديث يواكب المستجدات وكذلك إصدار لوائح تنفيذية لشرح القانون.
- 3- يوصي الباحث المشرع الفلسطيني بوضع تعريف للمخالفة التأديبية أسوة بالقوانين والتشريعات المقارنة.
- 4- يوصي الباحث بتفعيل الرقابة الإدارية على قرارات وتصرفات السلطة التأديبية، وتوفير ضمانات للإدارة لممارسة سلطتها التأديبية.
- 5- يوصي الباحث بتأهيل رجال الأمن تأهيلاً مناسباً للعمل على أداء مهامهم بشكل سليم وتجنباً من وقوعهم في مخالفات وأخطاء وظيفية.
- 6- يوصي الباحث بضرورة اتباع الشريعة الإسلامية في تعاملها مع موظفين الدولة، من اختيارهم وتأهيلهم وتدريبهم ومعاملتهم معاملة حسنة تحفظ كرامتهم وذلك كله لضمان الشفافية والنزاهة في العمل وحفظ المجتمع الإسلامي.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

## المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم.

ثانياً: الكتب والرسائل العلمية.

إرشيد، محمد حسين. (2016م). التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة النجاح، نابلس.

الأشرم، سامي نعيم. (2015م). تسبيب الأحكام الجزائية في التشريع الفلسطيني، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الأزهر، غزة.

الإمام الشافعي. (1393م). الأم برواية الربيع المرادي، ط2، بيروت: دار المعرفة.

باشا خليل، محمد أبو ضيف. (2012م). النظام التأديبي الموظف العام، (د.ط)، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

البخاري، الإمام محمد بن إسماعيل. (1422هـ). صحيح البخاري، كتاب الجامع المسند الصحيح المختصر من أمور رسول الله صلى الله عليه وسلم وسننه وأيامه، ط1، (د.م): دار طوق النجاة.

بطيخ، رمضان محمد. (2007م). ضمانات التأديب، (د.ط)، القاهرة: (د.ن).

البوطي، محمد سعيد رمضان. (1965م). ضوابط المصلحة في الشريعة الإسلامية، (د.ط)، القاهرة: مؤسسة الرسالة.

البياتي، منير. (2013م). النظام السياسي الإسلامي مقارناً بالدولة القانونية، (د.ط)، عمان: دار النفائس.

البيهقي، أحمد بن الحسين. (2003م). السنن الكبرى، ط3، (د.م): دار الكتب العلمية.

التركي، علي بن حمد. (2012م). علانية تنفيذ العقوبة وأثرها في الزجر والردع، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الإمام محمد بن سعود، الرياض.



- الأثير، عزالدين. (د.ت). أسد الغابة في معرفة الصحابة، الكتاب الثالث.
- الحو، ماجد راغب. (1985م). القضاء الإداري، (د.ط)، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- جديدي، سليم. (2011م). سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري دراسة مقارنة، (د.ط)، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- جرادة، عبد القادر صابر. (2012م). النظام القضائي الفلسطيني، (د.ط)، القاهرة: دار الفكر العربي.
- الجمالي، حازم، وغانم، هاني. (2017م). الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، غزة: مكتبة نيسان.
- الجوزية، الإمام ابن القيم. (1414هـ). إعلام الموقعين عن رب العالمين، ط2، بيروت: دار الكتب العلمية.
- الجوزية، الإمام ابن القيم. (1414هـ). بدائع الفوائد، ط1، بيروت، (د.ن).
- الجوزية، الإمام ابن القيم. (د.ت). الطرق الحكمة في السياسة الشرعية، (د.ط)، القاهرة: دار المدني.
- الحربي، عبد اللطيف شديد. (2006م). ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، (د.ط)، القاهرة: الدار الهندسية.
- الحو، ماجد راغب. (1996م). القانون الإداري، (د.ط)، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- حماتي، صباح. (2014م). الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الوادي، الجزائر.
- الحوري، إرشيد عبد الهادي. (2001م). التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والكويتي، القاهرة. (د.ن).

خاطر، طلعت يوسف. (2014م). نظرية الإنعدام في قانون المرافعات المدنية والتجارية، المنصورة: دار الفكر والقانون.

خالد عبد الفتاح حسن. (2004). الموسوعة الشاملة في شرح النظام التأديبي للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والكادرات الخاصة في ضوء أحكام الفقه والقضاء، (د.ط) القاهرة: دار النهضة العربية.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (2008م). مسئولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، (د.ط)، القاهرة: المركز الدولي للإصدارات القانونية.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (2009م). المسئولية التأديبية في الوظيفة العامة، (د.ط)، الإسكندرية: منشأة المعارف.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (2008م). إجراءات تأديب الموظف العام، (د.ط)، القاهرة: المركز الدولي للإصدارات القانونية.

خنين، عبدالله بن محمد. (1432هـ). تسبيب الأحكام القضائية في الشريعة الإسلامية، (د.ط)، الرياض: دار ابن فرحون.

الذنيبات، محمد جمال. (2006م). ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، الأردن، (د.ن).

زيدان، محمود إبراهيم. (2016م). العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الفلسطيني وأثرها على الترقية، (رسالة ماجستير غير منشورة)، الجامعة الإسلامية، غزة.

السليطي، حصة أحمد. (2007م). النظام التأديبي للموظف العام في قطر دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، القاهرة.

سليمان، ناصر ديب. (2013م). الوجيز في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، ط1، غزة: (د.ن).

السوسي، ماهر ، ورقة عمل مقدمة لورشة عمل بعنوان "الكرامة الإنسانية في الشريعة والقانون الدلالات والمداخلات" التي تقيمها مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان،  
<http://site.iugaza.edu.ps/msousi>

سيدو، علا جودت. (2012م). الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني دراسة تحليلية مقارنة، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الأزهر، غزة.

الشاعر، أنور حمدان. (2015م). المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة في التشريع الفلسطيني، غزة: مكتبة نيسان.

شطناوي، فيصل عقله. (2012م). إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، (بحث منشور)، مجلة جامعة النجاح للعلوم الإنسانية، نابلس.

شليبي، أحمد. (1976م). تاريخ التشريع الإسلامي، ط1، القاهرة: دار النهضة.

الطماوي، سليمان محمد. (1959م). مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، (د.ط)، القاهرة: دار الفكر العربي

الطماوي، سليمان محمد. (1979م). القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب، ط1، القاهرة: دار الفكر العربي.

العازمي، فواز حميدي. (2010م). ضمانات تأديب الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي دراسة مقارنة بالقانون الأردني، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الشرق الأوسط، عمان.

عبد الإله، شايب أناس. (2012م). الضمانات الممنوحة للموظف العمومي عند تعرضه للتأديب، المغرب، (د.ن).

عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. (1979م). الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة.

- عبد السلام، عبد العظيم. (2004م). تأديب الموظف العام في مصر، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني. (2003م). النظرية العامة في القانون الإداري، (د.ط)، القاهرة: منشأة المعارف.
- العسقلاني، أحمد بن علي بن حجر. (1986م). فتح الباري بشرح صحيح البخاري، القاهرة: دار الريان للتراث.
- عطية، نعيم. (1994م). قواعد إجراءات التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة: الدار العربية للموسوعات.
- العلوي، سالم بن راشد. (2004م). السلطات التأديبية لأعضاء الشرطة في عمان، ط1، عمان: دار الفكر العربي.
- عمرو، عدنان. (2004م). القضاء الإداري قضاء الإلغاء، (د.ط)، الإسكندرية: منشأة المعارف بالإسكندرية.
- عمرو، عدنان. (2004م). مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها، ط2، الإسكندرية: منشأة المعارف بالإسكندرية.
- عودة، عبد القادر. (2009م). التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، (د.ط)، القاهرة: دار الحديث.
- عياش، أمجد جهاد. (2007م). ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة النجاح، نابلس.
- العيلة، عبد الحميد لطفي. (1959م). شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية لمنظمة التحرير الفلسطينية لعام 1979م، ط1، (د.م): مطبعة منصور.
- غانم، هاني عبد الرحمن. (2016م). القضاء الإداري في ضوء قانون المنازعات الإدارية الفلسطينية الجديد رقم (3) لسنة 2016، ط1، غزة: مكتبة نيسان.

- الغزالي، أبو حامد محمد. (1413هـ). المستصفي، ط1، بيروت: دار الكتب العلمية.
- فارس، محمد عبد القادر. (2009م). ثلة من التابعين وتابعيهم، (د.ط)، الأردن: دار الفرقان.
- فضل، علاء باسم. (2011م). ضمانات المتهم أمام المحكمة الجنائية الدولية، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة النجاح، نابلس.
- الفلاتي، محمد بن صديق. (2005م). الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.
- القاضي، نصر الدين. (2002م). النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، ط2، القاهرة: دار الفكر العربي.
- القعيصي، بدر محمد. (2014م). ضمانات تأديب الموظف العام في القانون الأردني والمصري دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة مؤتة، الأردن.
- كنعان، نواف. (2008م). النظام التأديبي في الوظيفة العامة، ط1، الشارقة: المركز القومي للدراسات القانونية.
- الماوردي، علي بن حبيب. (د.ت). الأحكام السلطانية، (د.ط)، بيروت: دار الكتب العلمية.
- محمد، محمد نصر. (د.ت). الوسيط في حدود المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريعات المقارنة، (د.ط)، بيروت: دار الكتب العلمية.
- المصاورة، يوسف محمد. (2010م). تسبيب الأحكام وفقاً لقانون أصول المحاكمات المدنية، ط2، (د.م): دار الثقافة.
- النجار، زكي محمد. (1986م). الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، ط2، القاهرة: الهيئة المصرية للكتاب.
- نصر الله، أشرف، وجرادة، نضال. (2017م). مبادئ محكمة العدل العليا، ط1، غزة: (د.ن).

النيسابوري، أبي بكر محمد بن المنذر. (1999م). الإجماع، ط2، الإمارات العربية المتحدة: دار الفرقان.

النيسابوري، الإمام مسلم بن الحجاج. (1304هـ). صحيح مسلم، كتاب الإمارة، (د.ن).

الهاللي، أبي أسامة سليم بن عبيد. (د.ت). بهجة الناظرين شرح رياض الصالحين: دار ابن الجوزي.

ياقوت، محمد ماجد. (1993م). الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، (د.ط)، الإسكندرية: منشأة المعارف.

### ثالثاً: القوانين

القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005م.

قانون العقوبات الجزائي الثوري 1979م.

قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية 1979م.

قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.

قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته.

قانون الشرطة رقم (6) لسنة 1963م.

قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة 2001م.

قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م.

قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.

قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (3) لسنة 2016م.

قرار مجلس الوزراء رقم (259) لسنة 2010م بشأن لائحة العقوبات التأديبية والانضباطية  
وصندوق الجزاءات المالية الموقعة على العسكريين.

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 10/12/1948م.

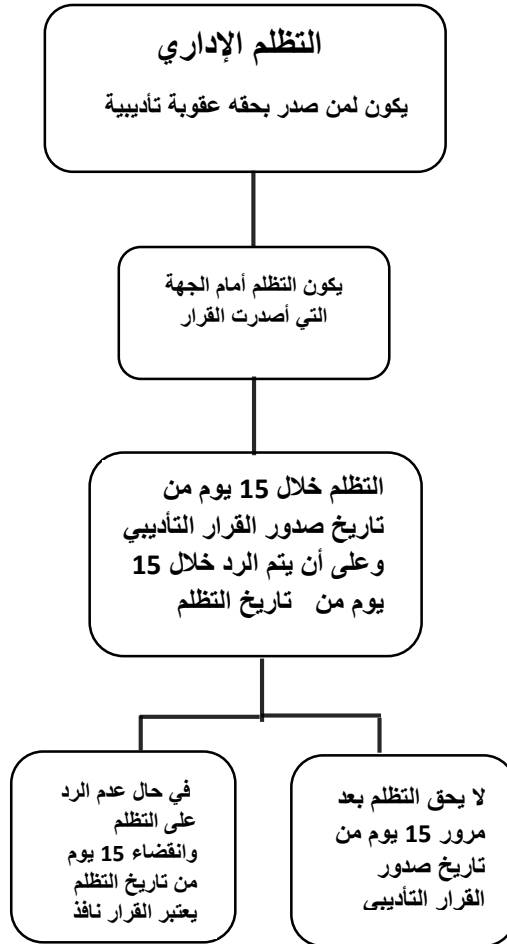
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر في 16/12/1966م.

# الملاحق



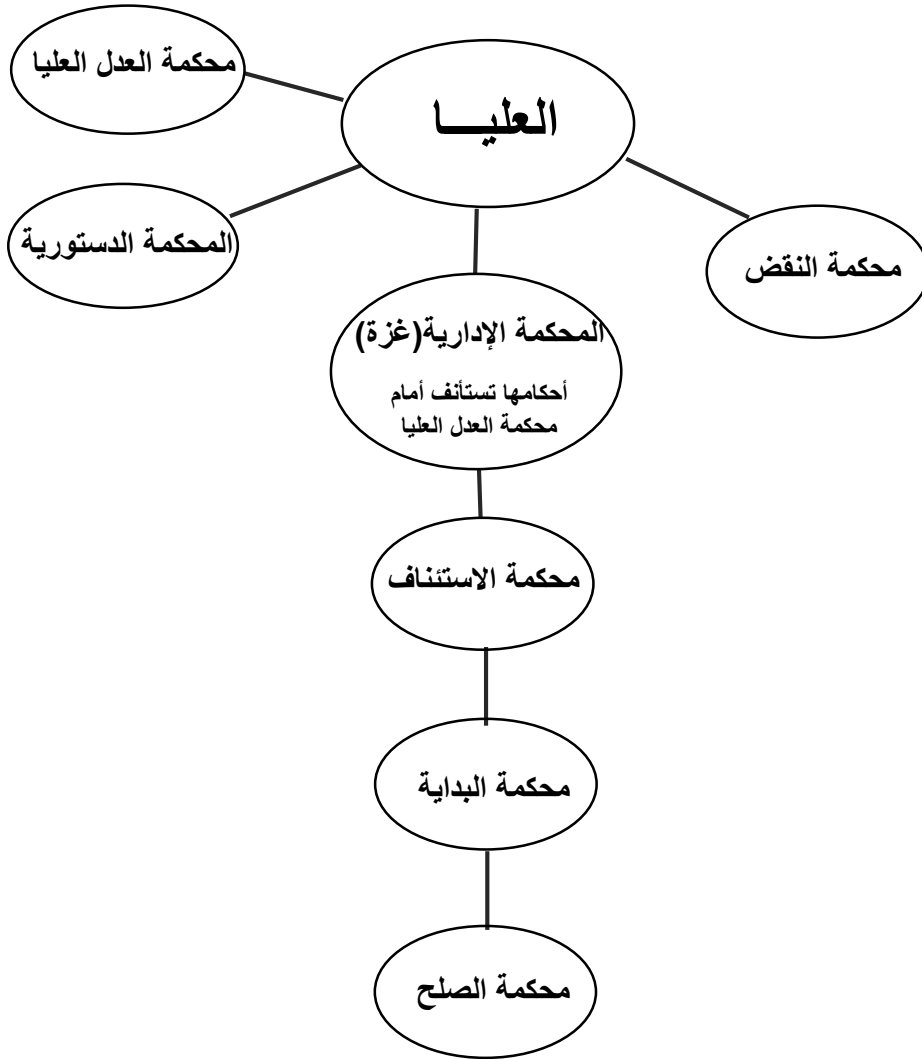
## ملحق (1)

التظلم الإداري وفق الفقرة السابعة من المادة (7) من قرار مجلس الوزراء رقم (259) لسنة 2010م من لائحة العقوبات التأديبية والانضباطية وصندوق الجزاءات المالية الموقعة على العسكريين.

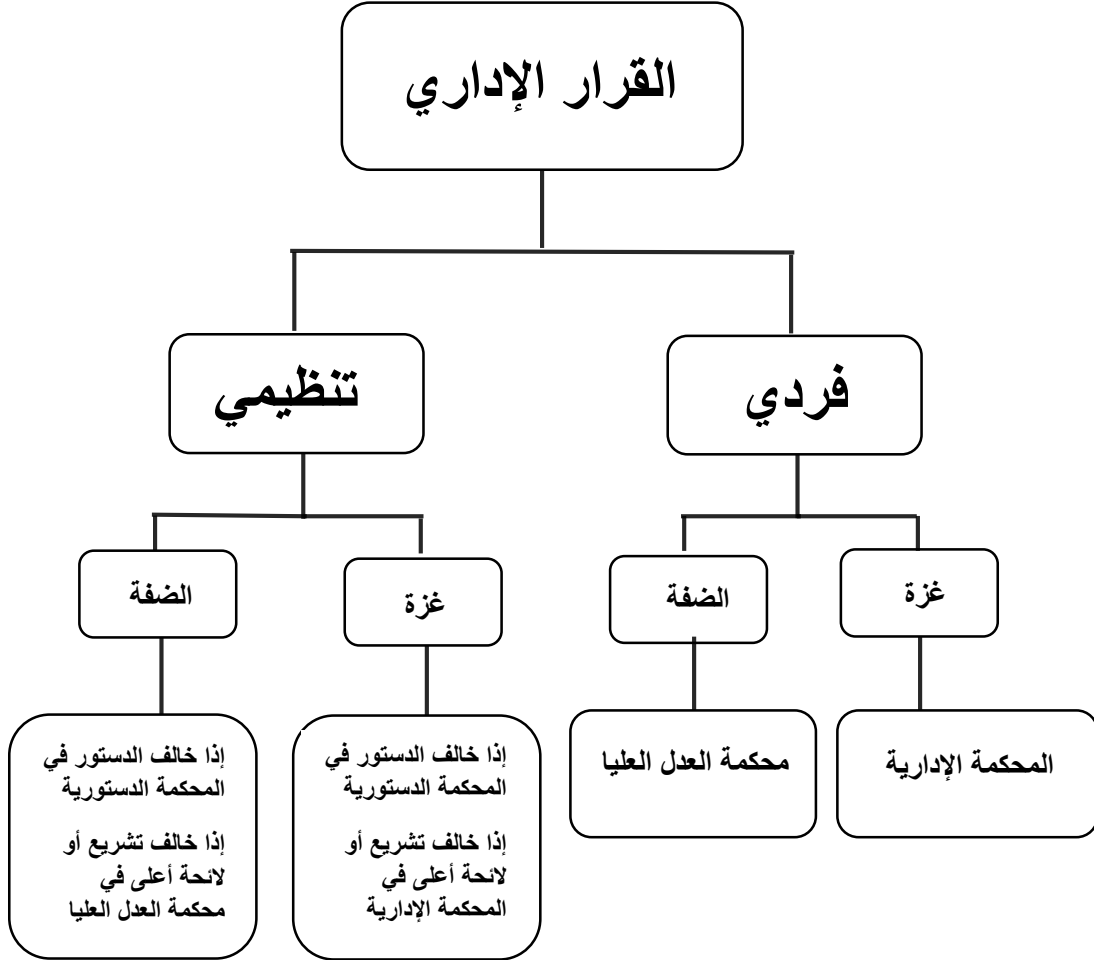


## ملحق (2)

### مخطط توضيحي للمحاكم النظامية في فلسطين



مخطط توضيحي للمحكمة المختصة للطعن في القرار الإداري



لقد صدقَ القاضي عبد الرَّحيم بن عليِّ البيسانِي لما قال:  
"إني رأيتُ أَنَّهُ لا يكتُبُ إنسانٌ كتابًا في يومِهِ؛ إلا قالَ في غَدِهِ: لو غُيِّرَ  
هذا لكانَ أحسنَ، ولو زيدَ كذا لكانَ يُستَحسَنُ، ولو قُدِّمَ هذا لكانَ أفضلَ،  
ولو تُرِكَ هذا لكانَ أجملَ. هذا مِن أعظَمِ العِبرِ، وهو دليلٌ على استيلاءِ  
النَّقْصِ على جُملةِ البَشَرِ "

والله تعالى نسأل أن يوفقنا ويوفق بلادنا إلى خير سبيل

\*\*\*\*