



الجامعة العربية الأمريكية
كلية الدراسات العليا

المسألة التأديبية للضباط العسكريين في التشريع الفلسطيني
"دراسة تحليلية"

إعداد

نيبال محمد حجوج

إشراف

د. محمد زياد جرادات

تم تقديم هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في تخصص
القانون الإداري والنظام الدستوري

2024/01

©الجامعة العربية الأمريكية – 2024، جميع حقوق الطبع محفوظة

إجازة الرسالة

المسألة التأديبية للضباط العسكريين في التشريع الفلسطيني

"دراسة تحليلية"

إعداد

نيبال محمد عبد ربه حجوج

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ 2024/02/07 وأجيزت.

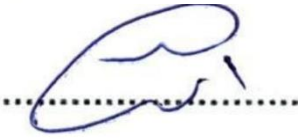
التوقيع

أعضاء لجنة المناقشة :



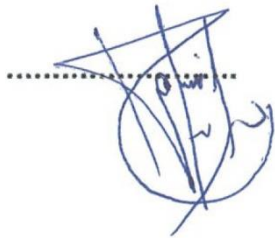
مشرفاً ورئيساً

1. د. محمد زياد جرادات



ممتحناً داخلياً

2. د. أحمد حسني الأشقر



ممتحناً خارجياً

3. د. أسامة إسماعيل دراج


إقرار

أقر أنا الموقع أدناه الطالب: نيبال محمد حجوج، حامل هوية رقم: 411589211، أن هذه الرسالة مقدمة إلى الجامعة الأمريكية لنيل درجة الماجستير، وهي نتيجة ما قمت به من جهد خاص في البحث، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيث ما ورد، وأن هذه الرسالة أو أي جزء منها لم يقدم لنيل أي درجة علمية أو بحث علمي لدى أي مؤسسة تعليمية أو جماعية أو معهد.

وعليه فإنني أفوض الجامعة العربية الأمريكية حق تصوير رسالتي كلياً أو جزئياً، لتزويد نسخ من الرسالة للأفراد والمؤسسات وفقاً لأنظمة الجامعة العربية الأمريكية.

الاسم: نيبال محمد حجوج

الرقم الجامعي: 202113470

التوقيع: 

التاريخ: 2024/03/07

الاهداء

لم يكن هيناً أن أقف في هذا المقام، لولا وجود احبتي .. فلهم اهدي ثمرة عملي ونجاحي

إلى من كلله الله بالهبة والوقار و علمني معنى العطاء دون انتظار، إلى قدوتي ونبراسي الذي يبين
طريقي، إلى الحاضر دوماً بمحبته وعفوانه والذي العزيز

إلى بسمه الحياة وسر وجودها، إلى من تتسابق الحروف لتعبر عن جميل أفعالها، إلى من كانت
دعواتها سر نجاحي وتوفيقي، إلى من تتلاشى صعوبات الحياة امام لمسة يداها والدتي الغالية
إلى فلذات كبدي ومهجة قلبي إلى قطعة من روعي نسجت عليها احلامي إلى زوجتي وأبنائي قررة
عيني وزهرة فوادي

إلى الوطن الجريح المعبد بدماء الشهداء

إلى الاسرى القابعين خلف القضبان

إلى العيون الساهرة على امن الوطن والمواطن

إلى كل من يؤمن بسيادة القانون

إلى فلسطين الوطن والدولة

إلى القدس عاصمة الدولة الفلسطينية القادمة لا محال

الشكر والتقدير

الحمد لله الذي نظن به خيراً فيكرمنا بأفضل مما ظننا به، الحمد لله الذي ما انتهى دربٌ ولا ختم جهدٌ ولا تم سعيٌ إلا بفضلِهِ، فالشكر لله في البدء والختام .

امثالاً لقول رسول الله صلى الله عليه وسلم: "من أتى إليكم معروفاً فكافئوه، فإن لم تجدوا ما تكافئونه فادعوا له حتى تعلموا أنكم قد كافأتموه"، فلا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بعظيم شكري وامتناني لمشرفي واستاذي الفاضل والتقدير الدكتور محمد زياد جرادات، أستاذ القانون الإداري والدستوري في الجامعة العربية الأمريكية، الذي غمرني ببحر علمه واخلاقه، وكرس وقته وجهده في سبيل انجاز هذه الدراسة حتى ظهرت في صورتها النهائية.

كما أتوجه بجزيل الشكر والتقدير لأعضاء لجنة المناقشة ممثلة بالدكتور أحمد حسني الأشقر، رئيس قسم العلوم القانونية في كلية الدراسات العليا - الجامعة العربية الأمريكية بصفته ممتحناً داخلياً، والدكتور أسامة إسماعيل دراج، أستاذ القانون الإداري والدستوري في جامعة الاستقلال بصفته ممتحناً خارجياً لما قدموه من ملاحظات ساهمت في اثراء هذه الدراسة.

وشكري وامتناني لهذا الصرح العلمي الشامخ - الجامعة العربية الأمريكية - ولأعضاء الهيئة التدريسية في كلية الدراسات العليا - قسم العلوم القانونية، ولزملائي على مقاعد الدراسة وزملائي في العمل وأصدقائي واحبتي فلکم مني جميعاً محبتي واحترامي.

الباحث

الملخص

تلجأ الإدارة في اطار الحفاظ على المرفق الأمني والعسكري لإجراءات من شأنها ضبط سلوك العاملين بها، وهي إجراءات إدارية وقانونية محورها الموظف العسكري الذي يشغل هذه الوظيفة بصورة دائمة ومستقرة، ويؤدي خلالها الواجبات المنوطة به في سبيل تقديم الدولة لخدماتها العامة وتحقيق أهدافها، باعتبارها الأساس الذي يرتكز عليه النظام الإداري لضمان استمراره ونجاحه، وحتى لا يخرج الضابط عن الاطار الذي حُدد له قيده المشرع بجملة من المحاذير التي يتعين عليه أن يبتعد عنها، ويترتب على الاخلال بمقتضيات الواجب الوظيفي أو القيام بتصرف أو سلوك من شأنه المس بكرامة الوظيفة التي يعمل بها مسائلته تأديبياً وتوقيع العقوبة المتناسبة مع الفعل المخالف.

وهدفت هذه الدراسة لبيان الاحكام العامة لمسائلة الضباط تأديبياً الموضوعية أو الإجرائية، معرجاً على الضمانات التي تحاط بالعقوبة التأديبية سابقة كانت أم معاصرة وصولاً للضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي والمتمثلة في الاعتراض الإداري والقضائي على القرار التأديبي، من خلال اتباع المنهج التحليلي للقوانين والأنظمة واللوائح المتعلقة في ذات الشأن.

واختتمت هذه الدراسة بذكر عدة نتائج لعل أهمها أن العقوبات التي يجوز توقيعها على الضباط وتندرج تحت ظل القانون الإداري إما أن تكون انضباطية توقع من قبل المسؤول المباشر عن الضابط المخالف أو المسؤول عن كلاهما ويكون في غالب الأحيان الوزير المختص أو قائد الجهاز، وأخرى تأديبية توقع من قبل لجنة الضباط التي تستند لإجراءات المسائلة التأديبية في قرارها ومصادقة الوزير المختص أو الرئيس حسب مقتضى الحال، وتوصلت الدراسة في نهاية المطاف إلى ضرورة تطوير وتعديل قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005 وإصدار لائحته التنفيذية التي نص عليها القانون، لتغطية النقص الذي يعترى القانون سواء بالنص على العقوبات الانضباطية كالتنبيه والانذار على سبيل المثال والتي تستند الإدارة في توقيعها لقانون العقوبات الثوري لسنة 1979، وكذلك بيان الضوابط والاحكام التي تحاط بالعقوبة التأديبية والضمانات اللاحقة على توقيعها كالنظم الإداري والطعن القضائي عوضاً عن الاستناد لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته، باعتبار أن مفهوم الوظيفة العسكرية يختلف عن مفهوم الوظيفة المدنية، من حيث القانون والنظام الذي يحكم كليها، وطبيعة المهام الموكلة للعاملين تحت اطارهما، والأهداف العامة التي تسعى كل جهة على تحقيقها.

المحتويات

أ	إجازة الرسالة.....
ب	إقرار.....
ت	الاهداء.....
ث	الشكر والتقدير.....
ج	الملخص.....
ح	المحتويات.....
ذ	مقدمة.....
1	المبحث التمهيدي: الأحكام الناظمة للوظيفة العسكرية.....
1	المطلب الأول: ماهية الوظيفة العسكرية.....
2	الفرع الأول: مفهوم الوظيفة العسكرية.....
4	الفرع الثاني: العاملين في الوظيفة العسكرية.....
7	الفرع الثالث: قوى الأمن الفلسطيني.....
10	المطلب الثاني: الواجبات والمحظورات للضباط العسكريين.....
11	الفرع الأول: واجبات الضباط العاملين في قوى الأمن.....
13	الفرع الثاني: المحظورات على الضباط العاملين في قوى الأمن.....
18	الفصل الأول: الأحكام الموضوعية للمسائلة التأديبية
19	المبحث الأول: ماهية المخالفة التأديبية.....
19	المطلب الأول: مفهوم المخالفة التأديبية.....
20	الفرع الأول: المخالفة التأديبية اصطلاحاً.....
21	الفرع الثاني: المخالفة التأديبية فقهاً وقضائياً.....
23	الفرع الثالث: أقسام المخالفات التأديبية.....
26	المطلب الثاني: أركان المخالفة التأديبية.....
27	الفرع الأول: الركن المادي للمخالفة التأديبية.....
28	الفرع الثاني: الركن المعنوي للمخالفة التأديبية.....
29	الفرع الثالث: الركن الشرعي للمخالفة التأديبية.....
31	المطلب الثالث: العلاقة بين المخالفة التأديبية والجريمة الجزائية.....

32	الفرع الأول: أوجه الشبه بين المخالفة التأديبية والجريمة الجزائية
34	الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين المخالفة التأديبية والجريمة الجزائية
37	المبحث الثاني: العقوبة التأديبية المقررة للمخالفة التأديبية
37	المطلب الأول: ماهية العقوبة التأديبية
38	الفرع الأول: مفهوم العقوبة التأديبية
40	الفرع الثاني: المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية
44	المطلب الثاني: أنواع العقوبات التأديبية
45	الفرع الأول: العقوبات الانضباطية الموقعة على الضباط
47	الفرع الثاني: العقوبات التأديبية الموقعة على الضباط
52	المطلب الثالث: محو العقوبة التأديبية
52	الفرع الأول: مفهوم محو العقوبة التأديبية
54	الفرع الثاني: احكام محو العقوبة التأديبية
56	الفصل الثاني: الاحكام الإجرائية لمسائلة التأديبية
57	المبحث الأول: الضوابط الإجرائية لمسائلة الضباط تأديبياً
57	المطلب الأول: السلطة المختصة في الإجراءات التأديبية
58	الفرع الأول: لجنة الضباط
60	الفرع الثاني: مجلس التأديب
61	الفرع الثالث: لجنة التحقيق
63	المطلب الثاني: ماهية التحقيق الإداري
63	الفرع الأول: مفهوم التحقيق الإداري
65	الفرع الثاني: ضوابط التحقيق الإداري
70	المبحث الثاني: الاعتراض على العقوبة التأديبية
70	المطلب الأول: التظلم الإداري
71	الفرع الأول: مفهوم التظلم الإداري
75	الفرع الثاني: أحكام التظلم الإداري
79	الفرع الثالث: اثار التظلم الإداري
82	المطلب الثاني: الطعن القضائي في القرار التأديبي
83	الفرع الأول: المحكمة المختصة في نظر المنازعات الادارية

85.....	الفرع الثاني: أركان الطعن القضائي في القرار التأديبي.
89.....	الفرع الثالث: أوجه الطعن في القرار التأديبي.
98.....	الخاتمة
102.....	المصادر والمراجع
114.....	Abstract

مقدمة

حرصت التشريعات الفلسطينية على تنظيم شؤون الموظفين العموميين مدنياً أو عسكرياً، فالموظف العام يعتبر أداة الدولة لتحقيق أهدافها العامة وتسيير أمورها، وتسعى الإدارة لبيان الوضع القانوني للعاملين في مؤسسات الدولة ابتداءً من إجراءات التعيين وحتى انتهاء الخدمة الوظيفية، وذلك لما يشكلونه من ركيزة أساسية في تحقيق الصالح العام، وتقديم المنفعة العامة لكافة شرائح المجتمع، كلٌّ في مجال اختصاصه ومجاله الوظيفي.

وعلى الرغم من أوجه الشبه من حيث المبادئ العامة لموظفي الدولة بشقيها العسكري والمدني إلا أنه تسري على الموظفين العاملين في الوظيفة العسكرية احكاماً قانونية خاصة مستقلة عن التشريعات التي تحكم الجانب المدني من الوظيفة العمومية، وذلك لما تتسم به طبيعة الحياة العسكرية وما يحكمها من قواعد انضباطية، فقد بين قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته أحكام الوظيفة المدنية، بينما نظم قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005 وتعديلاته أحكام الوظيفة العسكرية لمنتسبي قوى الأمن.

وتعد الوظيفة العسكرية من الوظائف التي تلعب دوراً هاماً في تكوين الدولة ومؤسساتها وهي لا تقتصر على أداء العسكريين لأعمالهم لتسيير المرافق العامة، بل تتعداه لغاية أسمى تهدف لحفظ الأمن والنظام العام، ويعتبر العمل في أية قوة من قوى الأمن الفلسطيني تكليف لخدمة الوطن والمواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة، وفقاً للقوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات، ويتطلب من العاملين بها تأدية أعمالهم بدقة وأمانة وإخلاص لما فيها من خطورة وحساسية عالية، لا تتعلق بالعاملين بها فحسب وإنما تؤثر على الدولة وأجهزتها الإدارية العسكرية والأمنية، وتنعكس على حياة المواطنين ونشاطاتهم اليومية.

فمن المسلم به أن يخطئ الفرد في عمله، لذلك لا تخلو الحياة الوظيفية من وجود مخالفات يقوم بها العاملين سواء كانت بمثابة الاخلال بواجباتهم والتزاماتهم الوظيفية بقصد ام بغير قصد، أو ارتكاب فعل يعاقب عليه القانون أو العمل بإحدى المحظورات التي يُمنع على منتسبي قوى الأمن ممارستها، فيتوجب على الإدارة مسائلة الضباط وتوقيع الجزاء عليهم بما يتناسب مع المخالفة، باعتبار أن الجزاء التأديبي هو وسيلة بيد جهة الإدارة فإن احتمال تعسفها أمر وارد، وهذا يتطلب وجود ضمانات تأديبية تمنع إساءة استخدام هذا الحق لجهة الإدارة في تأديب ضباطها، وتشكل حماية قانونية للضباط العسكريين وسياج يصون الحقوق.

وتختلف المخالفة التأديبية عن الجريمة الجزائية باعتبار أن الأخيرة قائمة على مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، بينما المخالفة التأديبية لا تخضع إلا لمبدأ لا عقوبة إلا بنص، ويمثل العسكري امام المحاكم العسكرية المستقلة عن المحاكم المدنية، والتي تختص بتوقيع العقوبة الجزائية بحق مرتكب الفعل ضمن قواعد وأحكام القانون الجنائي، أما المخالفة التأديبية تندرج تحت ظل القانون الإداري الذي ينظم علاقة الإدارة بموظفيها، وما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات.

ويحظى النظام التأديبي بدور هام في إرساء سيادة القانون وتمكين الإدارة من مسائلة الضباط، فهو بمثابة وسيلة عقاب جراء ما ثبت بحقهم من أفعال تعد مخالفات يترتب عليها إجراءات تأديبية، لمواجهة سلوك يخالف الأنظمة والتعليمات ويعد خروجاً عن مقتضيات الواجب الوطني، وتهديداً لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، مما يشكل هذا النظام رادعاً يدعو للالتزام منتسبي قوى الأمن واحترام القوانين والأنظمة والتعليمات، انطلاقاً من القول القائل بانضباط العسكري ينضبط أمن الدولة.

وفي إطار إرساء مبادئ العدالة وصون الحقوق التي كفلها القانون تحاط العقوبة التأديبية بضمانات سابقة متمثلة بالإجراءات التأديبية كالتحقيق الإداري، وأخرى لاحقة على توقيع الجزاء التأديبي تتمثل بالاعتراض على القرار التأديبي سواء كان ذلك إدارياً من خلال التظلم الإداري أو قضائياً من خلال اللجوء للمحكمة المختصة.

مفاهيم ومصطلحات الدراسة

- **المخالفة التأديبية:** الخطأ المرتكب من الموظف بالإخلال بواجباته الوظيفية أو مقتضياتها، بما يخالف الأنظمة والتعليمات المعمول بها.
- **العقوبة التأديبية:** الجزاء الذي توقعه السلطة الإدارية المختصة على الموظف المرتكب للمخالفة التأديبية.
- **الموظف العسكري:** كل ضابط أو ضابط صف أو فرد يعمل في أي قوة من قوى الأمن.
- **الضباط العسكريين:** كل عسكري يحمل رتبة ملازم فأعلى.
- **القائد الأعلى:** القائد الأعلى لقوى الأمن بصفته رئيساً للسلطة الفلسطينية.
- **الوزير المختص:** وزير الداخلية، أو رئيس المخابرات العامة، أو الأمن الوطني.
- **قانون العقوبات الثوري:** قانون صدر بالعام 1979 يطبق على جيش منظمة التحرير الفلسطينية قبل تشكيل قوى الأمن الفلسطينية، ويتم العمل به في المحاكم العسكرية.

أهمية الدراسة

تنبع أهمية الدراسة العلمية من كونها تستهدف منتسبي قوى الأمن الفلسطيني أي الجانب العسكري من الوظيفة العمومية، باعتبار أن شريحة الموظفين العسكريين لا تقل أهمية عن شريحة الموظفين المدنيين لا من حيث العدد ولا من حيث المهام والواجبات المنوطة بها، بل تتعدى ذلك لما يشكلونه من ركيزة أساسية في حفظ الأمن والنظام العام في الدولة.

أما بخصوص الأهمية العملية تصب في إطار تغذية الدراسات الحديثة بمواضيع تستهدف الجانب العسكري ترفع مستوى العلم بمسؤولية رجل الأمن بوظيفته، وما له من حقوق وواجبات، وعلمه المسبق بالإجراءات التأديبية الواجب اتباعها في سبيل تحقيق الصالح العام.

أهداف الدراسة

- تقديم دراسة قانونية شاملة حول مسألة الضباط العسكريين تأديبياً تُمكن من تحقيق الأهداف الآتية:
- التعرف على ماهية الوظيفة العسكرية والإطار القانوني الناظم لعمل منتسبي قوى الأمن الفلسطينية.
 - الإحاطة بواجبات ومحظورات الضباط العسكريين في التشريع الفلسطيني.
 - بيان ماهية المخالفة التأديبية وأركانها .
 - توضيح إجراءات المسائلة التأديبية للضباط العسكريين، والالمام بها.
 - تبيان الجزاء التأديبي الذي يتم إيقاعه على الضباط بما يتناسب مع المخالفة.
 - إبراز الضمانات التأديبية لمنتسبي قوى الأمن.
 - بيان مدى فعالية الرقابة على السلطة المختصة بتوقيع العقوبة إدارياً وقضائياً .

إشكالية الدراسة

يفتقر القانون الناظم لقوى الأمن الفلسطينية لتنظيم أحكام مسألة الضباط تأديبياً وتزداد رقعة هذا القصور في ظل غياب اللائحة التنفيذية للقانون، مما أتاح الفرصة للعودة للقوانين الأخرى كقانون العقوبات الثوري لسنة 1979 والذي يختص في الإجراءات الجزائية، أو الالتجاء لقانون الخدمة المدنية لسنة 1998 ولائحته التنفيذية على الرغم من اختلاف نظامها ونطاقها ومجال عملها، وعليه تكمن إشكالية الدراسة في مدى كفاية التنظيم القانوني لمسألة الضباط

العسكريين تأديبياً في ظل عدم وجود لائحة تنفيذية لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني حتى تاريخه؟ وينفرع عن ذلك التساؤلات الآتية:

- ما هو مفهوم المخالفة التأديبية وما يميزها عن الجريمة الجزائية؟
- ما هي العقوبات التأديبية التي حددها القانون في حق الضباط المخالفين؟ وما مدى تناسبها مع المخالفة التي يرتكبها الضابط؟
- ما هي الإجراءات التأديبية التي يخضع لها ضباط الامن الفلسطيني؟
- ما الضمانات التأديبية المقررة لحماية الضباط وفقاً للقوانين واللوائح الناظمة لعمل قوى الأمن ومدى توافقها مع القانون الأساسي الفلسطيني؟
- ما الآثار المترتبة على توقيع العقوبة التأديبية؟ وهل كفل القانون حق الاعتراض عليها؟

الدراسات السابقة

جرادات، محمد زياد، (2018)، النظام التأديبي للموظف العام طبقاً للقانون الفلسطيني، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر.

حيث تناولت هذه الدراسة المسؤولية التأديبية للموظف العام وإجراءات و ضمانات المسائلة التأديبية في دراسة مقارنة بين التشريعات النافذة في فلسطين ومصر، وتوصلت إلى أن التشريعات الوظيفية في كل من فلسطين ومصر أقرت مجموعة من الضمانات التي تحقق الحيادة وحسن العملية التأديبية وتبعد السلطة التأديبية عن التحكم والاستبداد، كما وأوصى الباحث بضرورة العمل على الفصل بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم، وعدم الجمع بينهما بيد هيئة واحدة لما في ذلك مخالفة صريحة لمبدأ الحياد.

وتختلف هذه الدراسة في أنها استهدفت موظفي الخدمة المدنية، بينما تتركز الدراسة الحالية على منتسبي قوى الأمن أي الجانب العسكري من الوظيفة العمومية.

الحوري، ارشيد عبد الهادي، (2001)، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والكويتي، دار النصر للطباعة الإسلامية، مصر.

حيث تناولت هذه الدراسة التأديب في مجال الوظائف العسكرية في كل من مصر والكويت باعتباره أحد أركان النظام الوظيفي العسكري، ومدى تطابقها واختلافها مع الوظيفة المدنية، وتوصلت إلى أن قواعد القانون الإداري المنظمة لأحكام التأديب بلغت شأناً عظيماً من التطور

أتاح للموظف أن يتظلم من القرار الصادر بمجازاته إدارياً، بل ويستطيع أن يطعن فيه أمام قضاء إداري له ولاية الإلغاء والتعويض.

وتختلف هذه الدراسة في أنها تطرقت للتأديب في الوظيفة العسكرية والمدنية، والمقارنة بين التشريع المصري والكويتي، بينما الدراسة الحالية تنحصر بالوظيفة العسكرية في التشريع الفلسطيني.

هادي، صدام علي، (2015)، النظام التأديبي للموظف العسكري، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العراق.

تناولت هذه الدراسة النظام التأديبي للموظف العسكري في التشريع العراقي، ومقارنتها مع احكام الوظيفة المدنية، وتوصلت إلى أن المصلحة التي يسعى إليها المشرع من وراء تجريم الأفعال التي تقع من قبل العسكري تتمثل بحماية المؤسسة العسكرية من أي خلل يصيب الجانب العضوي في المؤسسة، كما أوصى الباحث بالأخذ في الرقابة القضائية على القرارات التي تصدر عن سلطات فرض العقوبة، ومن المستحسن منحها لمحكمة عسكرية مختصة بالنظر في القرارات العسكرية شبيهة بمحكمة القضاء الإداري في القانون المدني.

وتختلف هذه الدراسة في أنها استهدفت الموظف العسكري في التشريع العراقي، بينما الدراسة الحالية تستهدف فئة الضباط من الموظفين العسكريين في التشريع الفلسطيني.

السليمان، فايز مطلق، (2013)، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

تناولت هذه الدراسة ضمانات تأديب الموظف العام في النظام الأردني، من خلال دراسة تحليلية لنظام الخدمة المدنية الأردني، وتوصلت إلى عدم كفاية الضمانة القضائية وذلك لوجود قضاء اداري على درجة واحدة في الأردن، وأحكامها قطعية لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة أو الطعن القضائي، وأوصى الباحث أن يتم استحداث وتشكيل قضاء تأديبي خاص بنظر طعون الوظيفة العامة، حتى لا يحرم الموظف من مبدأ تعدد درجات التقاضي.

وتختلف هذه الدراسة في أنها تمحورت حول الضمانات التأديبية للموظف المدني في النظام الأردني، بينما الدراسة الحالية توسعت بأحكام المسائلة التأديبية واجراءاتها وضماناتها وانحصرت بالموظف العسكري دون الجانب المدني في التشريع الفلسطيني.

حدود الدراسة

يتحدد مجال هذه الدراسة في التشريعات النافذة في فلسطين، وتقتصر على تأديب منتسبي قوى الامن وتحديداً فئة الضباط، وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة واللوائح الناظمة لعمل قوى الأمن الفلسطينية والمعمول بها في الضفة الغربية.

أدوات الدراسة

اعتمد الباحث في دراسته على الأدوات الاتية: قانون الخدمة في قوى الأمن رقم 8 لسنة 2005، والقوانين والأنظمة واللوائح الخاصة بالأجهزة الأمنية والعسكرية الفلسطينية، وقرارات المحاكم، والاجتهادات الفقهية، والمقابلات مع أصحاب الخبرة العملية من خلال العمل في مؤسسات الدولة وتحديداً الشق العسكري والأمني منها.

منهجية الدراسة

لمعالجة إشكالية البحث والاجابة على التساؤلات الفرعية المنبثقة عنها، اتبع الباحث في دراسته على المنهج التحليلي لبيان احكام وإجراءات المسائلة التأديبية للضباط العسكريين في التشريع الفلسطيني، وذلك من خلال دراسة وتحليل قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005، والقوانين والأنظمة الأخرى المتعلقة بذات الشأن.

خطة الدراسة

تشكل هذه الدراسة اطاراً عاماً للمسائلة التأديبية للضباط العسكريين في التشريع الفلسطيني، بحيث سيقوم الباحث بتقسيم هذه الدراسة إلى فصلين رئيسيين، يسبقهما مبحث تمهيدي يتناول به الأحكام الناظمة للوظيفة العسكرية.

ويبين بالفصل الأول الأحكام الموضوعية للمسائلة التأديبية، معرجاً بالمبحث الأول على ماهية المخالفة التأديبية، والعقوبة التأديبية المقررة للمخالفة التأديبية بالمبحث الثاني، ويتطرق بالفصل الثاني الأحكام الإجرائية للمسائلة التأديبية، مشيراً بالمبحث الأول للضوابط الإجرائية لمسائلة الضباط تأديبياً، ويتناول بالمبحث الثاني الاعتراض على العقوبة التأديبية.

المبحث التمهيدي

الأحكام الناظمة للوظيفة العسكرية

تحكم الوظيفة العمومية بشقيها العسكري والمدني القوانين واللوائح والقرارات الإدارية الصادرة عن الجهات المختصة التي تندرج تحت ظل الجهاز الإداري في الدولة، إلا أن مفهوم الوظيفة العسكرية يختلف عن مفهوم الوظيفة المدنية، من حيث القانون والنظام الذي يحكم كليهما، وطبيعة المهام الموكلة للعاملين تحت اطارهما، والأهداف العامة التي تسعى كل جهة على تحقيقها، وكذلك ما تتسم به الوظيفة العسكرية من خطورة سواء في مواجهة أي تهديد للدولة ومواطنيها، أو سوء استخدامها للقوة العسكرية الموجودة بيد ضباطها وعناصرها.

ونظراً لهذا الاختلاف تسري على الموظفين العسكريين أحكاماً قانونية خاصة مستقلة عن تلك التي تطبق على الموظفين المدنيين، حيث نظم "قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطينية" (1) شؤون الوظيفة العسكرية والعاملين فيها، بينما بيّن "قانون الخدمة المدنية" (2) الاحكام العامة التي تحكم الوظيفة المدنية وموظفيها.

وفي ضوء ذلك سيقوم الباحث بتقسيم هذا المبحث التمهيدي إلى مطلبين، بحيث يتناول في المطلب الأول ماهية الوظيفة العسكرية، ويبين بالمطلب الثاني الواجبات والمحظورات للضباط العسكريين.

المطلب الأول

ماهية الوظيفة العسكرية

تعتبر الوظيفة العسكرية من الوظائف العامة في الدولة التي تتسم بالطابع الحكومي مما يميزها عن غيرها من الوظائف والأعمال الخاصة، التي تختلف بطبيعتها وأهدافها وتشريعاتها، فالوظيفة العمومية تؤدي أعمالها في مؤسسات وأجهزة الدولة، وتهدف لتقديم الخدمات العامة، وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد في سبيل تحقيق المصلحة العامة، وتحكمها القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات الإدارية الصادرة عن الجهات المختصة داخل الدولة.

(1) قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطينية، رقم (8) لسنة 2005 وتعديلاته، ديوان الجريدة الرسمية، ع 56، ص 4، [ديوان الجريدة الرسمية - الأعداد العادية \(pna.ps\)](#)

(2) قانون الخدمة المدنية، رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته، ديوان الجريدة الرسمية، ع 24، ص 20، [ديوان الجريدة الرسمية - الأعداد العادية \(pna.ps\)](#)

ومما لا شك فيه أن الدولة تمارس نشاطها الوظيفي - العسكري أو المدني - من خلال موظفيها العاملين بمرافقها (1)، باعتبار أنهم الأداة التي تحقق أهداف الدولة المتمثلة في سير المرافق العامة والوصول للهدف المنشود من انشائها، كون الكادر البشري يتولى مهام الإدارة والتخطيط والرقابة والتنفيذ.

وتوضيحاً لما سبق، سيقوم الباحث بتقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، بحيث يتناول في الفرع الأول مفهوم الوظيفة العسكرية، ويبين في الفرع الثاني العاملين بهذه الوظيفة، ويعرج في الفرع الثالث على قوى الأمن الفلسطيني.

الفرع الأول

مفهوم الوظيفة العسكرية

عرّف المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية الوظيفة العامة على أنها: "مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف العام للقيام بها بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية، وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب على المهام من مسؤوليات". (2)

كما أن قانون الخدمة في قوى الامن عرف الوظيفة العسكرية بشكل مختصر على أنها "الخدمة في أي قوة من قوى الأمن وفقاً لأحكام هذا القانون" (3)، ونوّه في موقع آخر إلى أن "الوظيفة العامة في أية قوة من قوى الأمن تكليف للقائمين عليها، هدفها خدمة الوطن والمواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة وفقاً للقوانين واللوائح والقرارات والتعليمات". (4)

وفي ذات السياق عُرِفَت الوظيفة العسكرية على أنها: "مجموعة المهام والأعمال الشرطية والأمنية التي توجب على من يقوم بها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات، تحددها الأنظمة والقوانين المتعلقة بالمجال الأمني". (5)

وقد أشار القضاء الإداري الفلسطيني إلى أن "الوظيفة العامة تعتبر مهنة ينفرد لها الموظف وينقطع فقط لأعمالها، وهي أمانة تقع على الموظف واجبات العمل الوظيفية التي تلزمه

(1) وتستخدم الدولة أيضاً الوسيلة المادية في ممارسة أنشطتها والمتمثلة في الأموال العامة بالإضافة إلى الوسيلة القانونية والمتمثلة بالقرار الإداري والعقد الإداري.

(2) المادة (1)، قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

(3) المادة (1)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(4) المادة (89)، المرجع السابق.

(5) سليمان، ناصر ديب، (2013)، الوجيز في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، (د.ن)، فلسطين، ص 18

بالعمل والدوام الرسمي، كونه يعمل في إحدى مرافق الدولة التي تخدم المواطنين والجمهور ويتقاضى عنها راتباً شهرياً منتظماً يعيله وأسرته". (1)

وبالنظر للتعريفات السابقة نجدها تشير لأن الوظيفة العامة تكون بالنسبة للموظف خدمة ومهنة في ذات الوقت، فهي خدمة كونها أداة الدولة لتقديم خدماتها العامة، لأن الدولة بشخصيتها المعنوية بحاجة لشخص طبيعي ينوب عنها لتحقيق أهدافها، كما وتعتبر مهنة لأن الموظف يكرس وقته وجهده للقيام بواجباته الوظيفية التي يتقاضى مقابلها راتباً شهرياً، ويكون له مركزاً قانونياً تنظيمياً يضمن له الحقوق وتحدد العلاقة بين الدولة وموظفيها.

ونظراً للتداخل بين الوظيفة العسكرية والوظيفة المدنية باعتبار أن كليها وظيفة عامة في إحدى مؤسسات الدولة إلا أنه يجب التفرقة بينهما على النحو الآتي:

- يحكم الوظيفة العسكرية قوانين خاصة تنظم عمل قوى الأمن والعاملين بها، تختلف عن تلك القوانين التي تحكم عمل الوظيفة المدنية.
- لشاغلي الوظيفة العسكرية محاكم عسكرية خاصة (2) تتولى مهام الرقابة على أدائهم وسلوكهم وتحكم تصرفاتهم، بينما الموظفين المدنيين في تصرفاتهم وسلوكهم يخضعون للمحاكم العادية.
- تتبع قوى الأمن إدارياً لهيئة التنظيم والإدارة والتي تتولى إدارة شؤون موظفي قوى الأمن الفلسطينية، بينما يتبع موظفي الخدمة المدنية لديوان الموظفين العام.
- يشرف على رواتب ومصرفات ضباط المؤسسة الأمنية والعسكرية الإدارة العامة للمالية العسكرية، بينما يشرف على رواتب ومصرفات موظفي الخدمة المدنية وزارة المالية.
- ومن سمات الوظيفة العسكرية بأنها دائمة ومستمرة، إذا كان من يشغل الوظيفة العسكرية بشكل عارض أو مؤقت أو موسمي فلا يعتبر موظفاً عسكرياً، باعتبار أن شغل الوظيفة العسكرية يحقق الاستقرار والاستمرارية، ويستنتج من ذلك أن الوظيفة العسكرية تقوم على عنصرين هما: (3)

(1) طعن اداري، محكمة العدل العليا الفلسطينية، قضية رقم 142 لسنة 2018، بتاريخ 2019/01/09، رام الله، موقع الكتروني، [المقتنى: بطاقة الحكم \(birzeit.edu\)](http://birzeit.edu)

(2) راجع في ذلك القرار بقانون رقم (2) لسنة 2018 بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن، ديوان الجريدة الرسمية، ع 140، ص 7، مرجع الكتروني، [ديوان الجريدة الرسمية - الأعداد العادية \(pna.ps\)](http://pna.ps)

(3) أنظر في ذات السياق:

- الحلوة، ماجد راغب، (2008)، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ص 189

- خاطر، شريف يوسف، (2011)، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، ط1، ص

- **الوظيفة:** وتتمثل في **الإطار الموضوعي** فهي تكون وظيفة دائمة تدرج تحت اطار القانون والنظام الذي يحكم المرفق العام، ومصنفة على هيكليته، كما أن العمل الذي تؤديه من الاعمال التي تحافظ على سير المرفق العام بانتظام واطراد.
- **الموظف:** ويتمثل في **الإطار الشكلي** أو **الشخصي** وهم الموظفين في جميع القوى العاملة والأجهزة الإدارية التي يعملون بها، وأي شخص يعين بصفة دائمة لشغل الوظيفة العسكرية، والمقصود في صفة الدوام أن لا يكون تعيينه عارضاً أو مؤقتاً ويحقق صفة الاستقرار، باعتبار أن الوظائف بشكل عام يتم شغلها لفترة زمنية محددة حسب القانون، وتنتهي خدمة العاملين بها وفقاً لذات القانون، ويتضح من ذلك بأن أي شخص يتم تعيينه في قوى الأمن بشكل دائم ومستمر يعتبر موظفاً عسكرياً يخضع لأحكام قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية والقوانين والأنظمة واللوائح الأخرى ذات العلاقة.

الفرع الثاني

العاملين في الوظيفة العسكرية

عرفت المادة الأولى في قانون الخدمة في قوى الأمن الموظف العسكري على أنه: "كل ضابط أو ضابط صف أو فرد يعمل في أي قوة من قوى الامن"⁽¹⁾ وبالتدقيق في هذا التعريف نجد بأن المشرع حدد جميع العاملين في هذه الوظيفة على اختلاف رتبهم العسكرية والتي تبدأ من رتبة (جندي) وحتى (فريق) والتي يمكن تفصيلها على النحو الآتي:

- **الضباط:** كل من يحمل رتبة ملازم وحتى فريق.
- **ضباط الصف:** كل من يحمل رتبة عريف وحتى مساعد أول .
- **الفرد:** كل من يحمل رتبة جندي .

وفي تعريف لهم: "العاملون من منتسبي الأجهزة الأمنية والعسكرية والشرطية الفلسطينية، والملتحقون في بالدراسة الجامعية في كليات جامعة الاستقلال، من مختلف الأجهزة وهم الضباط من: جهاز الأمن الوطني، الشرطة الفلسطينية، المخابرات العامة، الاستخبارات العسكرية، الأمن الوقائي، الدفاع المدني"⁽²⁾.

(1) المادة (1)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(2) الشوا، أحمد، (2015)، الأمن النفسي لضباط الأجهزة الأمنية الفلسطينية في جامعة الاستقلال للعلوم الأمنية، مجلة كلية التربية، عين شمس، مصر، ص352

ويكتسب الشخص صفة الموظف العسكري بعد انتهاء إجراءات التعيين في الوظيفة وصدور قرار بالتعيين عن الجهة المختصة (1)، مع مراعاة الشروط والمحددات الواجب توافرها في الشخص المراد تعيينه ولا سيما أن هذه الوظائف تتطلب شروطاً خاصة بالإضافة للشروط العامة لشغل الوظيفة العمومية، والتي يمكن إجمالها بالشروط الآتية: (2)

➤ شرط الجنسية:

يشترط فيمن يعين في الوظيفة العسكرية أن يكون فلسطينياً، كون الوظيفة العسكرية تطلب الولاء والانتماء للدولة ومؤسساتها، ولا يتصور أن يكون شخص أجنبي في مهام الوظيفة العسكرية الهادفة للدفاع عن أمن الدولة ومواطنيها وفرض الأمن والنظام العام، ولا سيما أن الدول تتنافس وتحارب وتتعدى على بعضها البعض نتيجة التطور والتضخم السكاني والجغرافي في دول العالم، وكذلك وجود دول ومنظمات تسعى للسيطرة على دول أخرى لأغراض سياسية أو دينية أو عسكرية.

➤ شرط السن:

حتى يستطيع الشخص تحمّل أعباء وظيفته ومسؤولياتها اشترط المشرع الفلسطيني أن يكون المتقدم للوظيفة قد أكمل الثامنة عشر من عمره، ويجب أن يثبت عمره من خلال الوثائق الرسمية التي يرفقها في طلب التعيين (شهادة الميلاد والهوية الشخصية).

➤ شرط اللياقة الصحية:

يشترط فيمن يعين في الوظيفة العمومية أن يكون لائقاً صحياً بمعنى خالياً من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بواجباته الوظيفية، لذا يتعين على الشخص المتقدم للوظيفة أن يقوم بإجراءات الفحوصات الطبية اللازمة لتثبيت خلوه من الأمراض التي تعد عائقاً أمام تعيينه في هذه الوظيفة.

➤ شرط الأخلاق الحميدة:

يتضح هذا الشرط بوجوب أن يتمتع الشخص المتقدم للوظيفة بحسن السيرة والسلوك كي تجعله محل ثقة لتقلد الوظيفة العمومية وتقبله من قبل المواطنين باعتبار أن هذه الوظائف ترتبط بالمواطنين وخدماتهم، كما أكد المشرع الفلسطيني ضرورة أن يتمتع الشخص المراد

(1) الجهة المختصة في التعيين في الوظيفة العسكرية هي: الوزير المختص في كل قوة من قوى الأمن الفلسطينية، ويحصل الشخص المعين بقرار من الوزير المختص على كتاب من هيئة التنظيم والإدارة تفيد برتبته العسكرية وتاريخ البدء بها والقوة التي سيعمل بها، كما هو الحال عندما يحصل الشخص الذي يُعين في الوظيفة المدنية بقرار من الوزير المختص على كتاب من ديوان الموظفين العام يفيد بتعيينه بالمسمى والدرجة الوظيفية.

(2) المادة (24)، قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

تعيينه في حقوقه المدنية، غير محكوماً عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة ما لم يرد إليه اعتباره.

وبالعودة لقانون الخدمة في قوى الأمن والقوانين والأنظمة التي تحكم الوظيفة العسكرية يتضح الأخذ بالشروط العامة لتقلد الوظيفة العمومية المذكورة في قانون الخدمة المدنية، استناداً لنص المادة (218) من قانون الخدمة في قوى الأمن حيث جاء فيها "يطبق على ضباط وضباط صف وأفراد قوى الأمن بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون الأحكام الواردة في قانون الخدمة المدنية..."، وبالإضافة لهذه الشروط العامة التي تم الأخذ بها هناك شروط إضافية تتطلبها طبيعة الوظيفة العسكرية يمكن اجمالها في النقاط الآتية: (1)

➤ **الصفات الجسدية:** تشترط قوى الأمن توافر صفات جسدية معينة في الشخص المراد تعيينه في الوظيفة العسكرية، كشرط الطول، والوزن، وصحة القدمين وسلامة السير، وقوة النظر، ويُعرض المرشح للتعيين على لجنة طبية تتأكد من مطابقة المعايير والصفات الجسمانية.

➤ **المؤهل العلمي:** ينقسم هذا الشرط بحسب فئات الوظيفة العسكرية المراد تعيين الشخص بها فإذا كان سيعين برتبة ضابط فيجب أن يكون الشخص من خريجي الكليات والمعاهد العسكرية الفلسطينية أو المعترف بها قانوناً، وكذلك المختصين من حملة الشهادات الجامعية (2)، أما ضباط الصف يكونوا من حملة شهادات الدبلوم من الجامعات والكليات العسكرية والمدنية، ويعين الأفراد بمؤهل علمي أقل من ثانوية عامة.

➤ **القدرات الشخصية:** يشترط فيمن يعين في الوظيفة العسكرية أن يجتاز الدورة التأسيسية بنجاح، وهي دورة عسكرية يلتحق ممن يريد أن يتعين في الوظيفة العسكرية بها، ويكتسب كل من يجتازها خبرة أمنية وعسكرية سواء من خلال المحاضرات الأمنية والتثقيف التي تكون ضمن أجنحة الدورة أم من خلال التدريب العسكري بكافة تفاصيله.

وصفوة القول بأن الشروط العامة للتعيين بالوظيفة العمومية يتم مراعاتها في التعيين في الوظيفة العسكرية، إلا أنه يجب أن تتوافر في الشخص المراد تعيينه في الوظيفة العسكرية

(1) راجع في ذلك:

- المادة (26)، من قانون المخابرات العامة، رقم 17 لسنة 2005، ديوان الجريدة الرسمية، ع 60، ص 84، موقع الكتروني، [ديوان الجريدة الرسمية - اعداد العادية \(pna.ps\)](#)

- المادة (36)، من القرار بقانون بشأن الشرطة رقم 23 لسنة 2017، ديوان الجريدة الرسمية، ع 15 ممتاز، ص 4، موقع الكتروني، [ديوان الجريدة الرسمية - اعداد ممتازة \(pna.ps\)](#)

(2) المادة (5)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

شروطاً خاصة يتم اضافتها إلى الشروط العامة في إعلانات التوظيف الخاصة بالخدمة العسكرية لكل قوة من قوى الأمن العاملة في دولة فلسطين.

الفرع الثالث

قوى الأمن الفلسطيني

من المسلم به أن الموظفين العسكريين يعملون بمرافق عامة تديرها الدولة، وكلاً من هذه المرافق لها مهام واختصاصات مستقلة عن الأخرى، وقد نصت المادة (3) من قانون الخدمة في قوى الأمن على أن تتألف هذه القوى من: "قوات الأمن الوطني وجيش التحرير الوطني الفلسطيني، قوى الأمن الداخلي، المخابرات العامة، وأية قوة أو قوات أخرى موجودة أو تستحدث تكون ضمن إحدى القوى الثلاث"⁽¹⁾، والتي سيتم بيان الاطار العام ومهام كل منها حسب الاتي:

● **قوات الأمن الوطني وجيش التحرير الوطني الفلسطيني:** عرف قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية الأمن الوطني على أنها: "هيئة عسكرية نظامية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الأمن الوطني وتحت قيادة القائد العام، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة، وفقاً لأحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه"⁽²⁾.

ويلاحظ من التعريف المشار إليه أعلاه، بأن الأمن الوطني عبارة عن هيئة عسكرية نظامية تكون برئاسة وزير الأمن الوطني، وتحت قيادة القائد العام، وهو ما يتعارض مع ما هو معمول به حيث يشرف على قوات الامن الوطني وزير الداخلية، ويعين قائد لهذه القوات برتبة لواء، استناداً للقرار الذي أصدره الرئيس الفلسطيني بالعام 2007 حيث جاء فيه: "الاستمرار في تكليف وزير الداخلية بالإشراف المباشر على قوات الأمن الوطني بالإضافة إلى قوى الأمن الداخلي التابعة لوزارة الداخلية"⁽³⁾.

ويرى الباحث في هذا الشأن أن ما هو معمول به على أرض الواقع استناداً لقرار الرئيس الفلسطيني بشأن الأمن الوطني مخالف لنص المادة (7) من قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطينية، ويتوجب على المشرع تصويب الوضع القانوني لقوات الأمن الوطني باعتبار أنها

(1) المادة (3)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(2) المادة (7)، المرجع السابق.

(3) قرار رقم (323) لسنة 2007 الصادر عن الرئيس الفلسطيني، موقع الكتروني، قرار رقم (323) لسنة 2007م (birzeit.edu)

القوة العسكرية المساندة لجميع الأجهزة الأمنية في حفظ الأمن والنظام العام، وهي بمثابة جيش البلاد والقوة العسكرية التي تتولى إدارة العمليات في الميدان.

وعلاوة على ذلك تفتقد هذه القوة لقانون خاص بها يبين طبيعة عملها وهيكلها والصلاحيات الموكلة لها، كما هو الحال في القوى الأمنية الأخرى، ولعل غياب هذا التشريع يشكل عائقاً في تحديد هيكلية هذه القوة ووظيفتها على الرغم من تشابه نظامها ومظهرها العام مع القوى الأمنية المشابهة ببعض الدول، فعلى سبيل المثال الجيش الوطني في الجزائر يسمى بالدرك الوطني، وفي تونس يسمى بالحرس الوطني، وتعتبر هذه القوة في مثل هذه الدول إحدى مكونات قوى الأمن الداخلي إلا أنها تنتشر خارج حدود البلدية أو بين المحافظات، باعتبار أنها مكلفة بحفظ الأمن والنظام العام خارج حدود البلدية. (1)

● **قوى الأمن الداخلي:** بين القانون الناظم لقوى الأمن الفلسطينية تعريف الأمن الداخلي حيث جاء فيه: "هيئة أمنية نظامية تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الداخلية وبقيادة مدير عام الأمن الداخلي، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة". (2)

ويعين مدير عام الأمن الداخلي بقرار من الرئيس، وبتنسيب من مجلس الوزراء، والذي يقوم بدوره بالتنسيب لوزير الداخلية لتعيين: (3)

- مدير عام الشرطة ونائبه.

- مدير عام الأمن الوقائي ونائبه.

- مدير عام الدفاع المدني ونائبه.

- رؤساء الهيئات ومديرو المديريات.

ويتضح مما سبق، بأن الأجهزة الأمنية والشرطية المشار إليها أعلاه تتبع لمدير عام الأمن الداخلي والذي يتبع بدوره لوزير الداخلية، مع العلم بأنه منذ العام 2006 لم يعين مديراً للأمن الداخلي وبقي هذا الموقع شاغراً حتى تاريخه، وتتبع الأجهزة التي تندرج تحت ظل قوى الأمن الداخلي إلى وزير الداخلية مباشرة.

(1) الكسواني، جهاد، (2010)، مراجعة في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، معهد كلية الحقوق، جامعة بيرزيت، رام الله، فلسطين، ص43

(2) المادة (10)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(3) المادة (11-12)، المرجع السابق.

وتختص قوى الأمن الداخلي في الحفاظ على الأمن والنظام العام، و"تحقيق الأمن الداخلي للوطن والمواطنين، والمساهمة في تحقيق الأمن القومي بالتنسيق مع الأجهزة الأمنية المختصة، والمؤسسات العامة، ومؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلان". (1)

ويرى الباحث بأن المشرع لم يحدد مهام مدير عام الأمن الداخلي مما يجعلها تتعارض مع مهام وزير الداخلية أو مساعديه، وكذلك يشكل الفراغ الوظيفي في تعيين مدير عام للأمن الداخلي إلى زيادة رقعة الفصل بين القوى التي تعمل في الأمن الداخلي وتزيد من استقلاليتها بل تتداخل أعمالها ومهامها، مما يجعلها تتقارب مع القوى الأخرى التي حرص قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية على فصلها واختلاف نطاق عملها والإشراف عليها.

● **المخابرات العامة:** عرف المشرع الفلسطيني المخابرات العامة على أنها: "هيئة نظامية مستقلة تتبع للرئيس، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصها برئاسة رئيسها وتحت قيادته، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة". (2)

ويعين رئيس المخابرات وتنتهي خدماته بقرار من الرئيس، بصرف النظر عن السن، ويكون بدرجة وزير وحتى يتمكن من ممارسة مهامه له صلاحيات واختصاصات رئيس الدائرة الحكومية. (3)

وقد حظيت المخابرات العامة بصفة الضبطية القضائية في سبيل مباشرة اختصاصاتها التي حددها القانون (4)، بحيث تتولى المهام والاختصاصات الرئيسية الآتية:

- تمارس المخابرات العامة مهام أمنية محددة داخل حدود دولة فلسطين لاستكمال الإجراءات والنشاطات كانت قد بدأت بها خارج حدود الدولة، باعتبار أنها مكلفة رسمياً بممارسة الأنشطة والمهام الأمنية خارج حدود الدولة. (5)
- تتولى المخابرات العامة اتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من أية أعمال تعرض أمن وسلامة فلسطين للخطر واتخاذ الإجراءات اللازمة بحق مرتكبيها، كما وتتولى الكشف عن أي خطر خارجي من شأنه المساس بالأمن القومي الفلسطيني في أي مجال أو عمل يهدد وحدة الوطن

(1) المادة (3)، القرار بقانون رقم 23 لسنة 2017 بشأن الشرطة.

(2) المادة (13)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(3) المادة (1)، قرار بقانون رقم (4) لسنة 2023، بشأن تعديل قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005، ديوان الجريدة الرسمية، ع 200، ص 3، موقع الكتروني، ديوان الجريدة الرسمية - الأعداد العادية (pna.ps).

(4) المادة (12)، قانون المخابرات العامة.

(5) المادة (8)، المرجع السابق.

وأمنه واستقراره ومقدراته، وتتعاون في سبيل ذلك مع أجهزة الدول الصديقة لمكافحة أية أعمال تهدد السلم والأمن المشترك. (1)

- كما تجدر الإشارة إلى أن القانون الناظم لقوى الأمن الفلسطينية قد أشار في مواده إلى أن أية قوى أو قوات أخرى موجودة أو تستحدث تكون ضمن إحدى القوى الثلاث، بمعنى أن المشرع قد أتاح استحداث قوى أخرى في سبيل حفظ الامن والنظام العام ولغايات المصلحة العامة شريطة أن تندرج تحت اطار (الأمن الوطني، الأمن الداخلي، المخابرات العامة).

المطلب الثاني

الواجبات والمحظورات للضباط العسكريين

قيد المشرع الفلسطيني العاملين في الوظيفة العمومية بشكل عام وفي الوظيفة العسكرية بشكل خاص بجملة من الواجبات التي ينبغي القيام بها عند تقلد الوظيفة بل تتعدى ذلك لوضع محاذير يتعين على الضباط الابتعاد عنها، أي قد تكون إيجابية أو سلبية منها ما نص عليه قانون الخدمة في قوى الأمن، ومنها ما يُشتق من ذات الطبيعة للوظيفة العسكرية والأمنية، وعلى الرغم من تعدد هذه الواجبات والمحظورات إلا أنها تتمثل في تقديم الخدمة العامة للمواطنين وخدمة الصالح العام وضمان سير المرفق العسكري والأمني بانتظام واطراد. (2)

ولعل ما أشرنا له سابقا حول شرط حسن السيرة والسلوك وغيرها من الشروط التي تؤخذ بعين الاعتبار عند التعيين في الوظيفة العسكرية تهدف لأن يتحلى الضابط العامل في قوى الامن الفلسطيني بحسن السمعة، وأن يبقى كذلك طوال فترة خدمته العسكرية، وهو ما قصده المشرع من تحديد الواجبات وبيان المحظورات على الضباط العسكريين.

وفي هذا الصدد سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، بحيث نتناول بالفرع الأول واجبات الضباط العاملين في قوى الامن، ونبين في الفرع الثاني المحظورات على الضباط العاملين في قوى الأمن.

(1) المادة (9)، قانون المخابرات العامة.

(2) أنظر في ذات السياق: حسين، راند عوفي . مال الله، حسين طلال، (2016)، حيادية الموظف العام في الوظيفة العامة، ورقة بحثية، مجلة تكريت للحقوق، مج 6، ع 20، العراق، ص 638

الفرع الأول

واجبات الضباط العاملين في قوى الأمن

حرص المشرع الفلسطيني على بيان الواجبات المنوطة في الضباط العسكريين باعتبارها الأساس الذي يرتكز عليه النظام الإداري لضمان استمراره ونجاحه، ويفرض قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية مجموعة من الواجبات الوظيفية التي يجب على الضابط القيام بها تتمثل بالآتي: (1)

• **أداء اليمين القانونية:** يُقصد في كلمة يمين أو قسم: "تعهد رسمي من قبل مؤديه وهو عبارة عن إفصاح عن أمر مع الاستشهاد بالله تعالى على صدقه" كما أن اليمين القانونية تولد احساساً وجدانياً لدى مؤديه تدل على نيته الاستقامة والرهبة من عواقب الانحراف باستعمال السلطة، لذا يُؤدى اليمين علناً ووجوباً (2)، باعتبار أن اليمين القانونية اشهاد الله تعالى على صدق النوايا بأن يقوم بكل ما أوكل له من مهام بأمانة وصدق وإخلاص، مع علمه المطلق بأن الله عز وجل مُطلع على السرائر والظواهر ويراقبه في كل أفعاله وأقواله. (3)

ويسمى القسم أو اليمين القانونية حسب ما جاء في الفقرة الأولى من المادة (88) من قانون الخدمة في قوى الأمن بـ **يمين الإخلاص والولاء لفلسطين** وينص على: "أقسم بالله العظيم بأن أكون مخلصاً للوطن والشعب، وأن أدافع عنهما وأبذل دمي في سبيلهما، وأحافظ على سلاحي وشرفي العسكري، وأحافظ على القوانين والأنظمة وأعمل بها، وأن أقوم بجميع واجباتي الوظيفية والوطنية بشرف وأمانة وإخلاص، وأن أنفذ كل ما يصدر إليّ من أوامر، والله على ما أقول شهيد".

ويتضح مما سبق بأن الضابط يؤدي واجب اليمين القانونية ويُشهد الله سبحانه وتعالى على صدق القول والعمل، فإن صدق في قوله وعمله تحققت الأهداف التي وجد لأجلها، باعتبار أن صيغة القسم اشتملت على الجانب الديني (اشهاد الله عز وجل)، وجانب أخلاقي يتجلى بالتعهد بأداء مهامه وواجبات وظيفته بأمانة وإخلاص، كما اشتمل القسم على جانب وطني بالتأكيد على الإخلاص للوطن والدفاع عنه والتضحية بالنفس لأجله.

(1) المادة (88 – 89)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(2) العمار، محمد محمود، (2010)، الوسيط في القانون الدستوري الأردني، ضمانات استقلال المجالس التشريعية، دار الخليج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 372

(3) العكيلي، علي محمد، (2018)، اليمين الدستورية والضمانات المقررة لحماية الوظيفة النيابية، المركز العربي للدراسات والبحوث للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1.

وينبغي على الضابط العسكري أن يؤديه امام الرئيس أو من يقوم الأخير بإنباته، ويوقع على النموذج المعد خصيصاً لذلك ويحفظ في ملف خدمته. (1)

- **تأدية العمل الوظيفي بدقة وأمانة:** يتوجب على الضابط أن يؤدي عمله الوظيفي بدقة وأمانة، وأن يقوم به بنفسه باعتبار أن الاختصاص شخصي ولا يجوز إنابة أو تفويض غيره بتأدية العمل ما لم يُجز له القانون ذلك، كما ينبغي أن يلتزم الضابط بوقت عمله المخصص لأداء واجباته الوظيفية، وكذلك العمل بغير أوقات العمل الرسمية متى اقتضت مصلحة العمل. (2)
- **التعاون مع الزملاء في أداء الخدمات العاجلة:** نص قانون الخدمة في قوى الأمن على ضرورة أن "يتعاون الضابط مع زملائه في أداء الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة" (3)، وينبغي أن تكون علاقة الضباط مع بعضهم البعض جيدة وتغلبها روح العمل الجماعي، وأن يتم انجاز الاعمال الموكلة لهم بالتعاون فيما بينهم، ولا سيما الاعمال التي يتطلب إنجازها عملاً جماعياً بين مجموعة من الضباط، كما أن التعاون مع الزملاء في العمل قد يأتي على صورتين: **إيجابية** مثل التعاون في المهام الموكلة لهم والعمل بروح الفريق الواحد، وقد تأتي على صورة **سلبية** مثل ترك الضباط يقومون بواجبهم الوظيفي وعدم وضع العراقيل امامهم أو تضليلهم بمعلومات خاطئة. (4)
- **تنفيذ التعليمات:** يخضع الضابط خلال ممارسته للأعمال الوظيفية للسلطة الرئاسية وهي تعني أن يخضع الضابط الأدنى رتبة إلى الضابط الأعلى رتبة، باعتبار أن العلاقة بين الضباط علاقة تبعية يحكمها التسلسل الإداري والعسكري، وبمقتضى ذلك يملك الرئيس صلاحيات اتجاه رؤوسيه ويحدد لهم الاعمال التي يقومون بها، بالإضافة لتوجيه الضباط مما يساعد بالقيام بالواجبات الموكلة لهم على اكمل وجه، باعتبار أنه من المفترض أن يكون له خبرة عملية وتجعله أكثر ادراكاً للعمل وكيفية ادائه لضمان حسن سير العمل، كونه من يتحمل مسؤولية الأوامر التي يصدرها في اطار القانون (5)، لذلك حرص المشرع على: "أن ينفذ الضابط ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة، وذلك في حدود القوانين واللوائح

(1) المادة (2/88)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(2) المادة (1/89)، المرجع السابق.

(3) المادة (2/89)، المرجع السابق.

(4) أنظر في ذات السياق: محارب، علي جمعة، (2004)، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، ص 119 .

(5) أنظر في ذات السياق:

- الذنبيات، محمد جمال، (2011)، **الوجيز في القانون الإداري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط2، ص 319
- المدني، إبراهيم محمد، (2020)، **الوجيز في شرح قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية**، مطبعة نيسان للطباعة والتوزيع، فلسطين، ط2، ص125

والتعليمات المعمول بها، ويتحمل كل ضابط مسؤولية الأوامر التي تصدر منه وهو المسؤول عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه".⁽¹⁾

• أن يصون كرامة وظيفته العسكرية: من الطبيعي أن تؤثر حياة الضابط الخاصة على الوظيفة العسكرية ايجاباً وسلباً، لذا ينبغي أن يتفادى القيام بأي عمل يتنافى مع طبيعة عمله الوظيفي سواء كان داخل أروقة العمل أم خارجه، فيتطلب من الضابط حتى يصون كرامة وظيفته العسكرية ويحافظ عليها أن يبقى سلوكه لائقاً وحسناً بما يحقق الاحترام لذاته ومؤسسته التي يعمل بها والدولة التي هو يمثلها⁽²⁾، وعليه شدد المشرع على ضرورة "أن يحافظ الضابط على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب لها".⁽³⁾

ومما لا شك فيه بأن المشرع حين حدد الواجبات المنوطة بالضباط العسكريين وضعها بصيغة الالتزام والتي لا يجوز تفاديها أو إهمالها، ويندرج تحت كل واجب ينبغي القيام به مجموعة من الواجبات التي تتفرع عنها وترتبط ارتباطاً وثيقاً بما نص عليه القانون، وإن مخالفتها أو عدم أداء الضابط لها يترتب عليه المسائلة التأديبية وتوقيع العقوبة اللازمة، باعتبار أن عدم القيام بإحدى الواجبات يشكل خرقاً للقانون الناظم لقوى الأمن والأنظمة واللوائح المعمول بها.

الفرع الثاني

المحظورات على الضباط العاملين في قوى الأمن

تعتبر المحظورات من الواجبات السلبية التي يُمنع على الضباط القيام بها، بموجب القوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها، لما تلحقه من ضرر في الوظيفة أو بشاغلها، وبذلك فإن العمل بإحدى المحظورات يُعرض للمسائلة التأديبية التي تهدف لتقويم سلوك الضابط وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد.

(1) المادة (3/89)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(2) أنظر في ذات السياق: أم الخير، بوقرة، (2013)، تأديب الموظف وفقاً لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، مجلة المفكر، ع 9، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ص 73

(3) المادة (4/89)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

وفي هذا الاطار حرص المشرع الفلسطيني على بيان المحظورات على الضباط العسكريين لما تشكله من انحرافاً عن سلوك وتصرفات الضباط الذين أوكلت لهم مهام حفظ الأمن والنظام العام، وهذه المحظورات هي: (1)

● **ممارسة العمل السياسي:** من منطلق حيادية الوظيفة العسكرية والأمنية وحتى تعمل وفق الغاية المحددة لها وتطبق القانون والنظام العام على الجميع، ينبغي أن يتجرد الضابط من أي عمل سياسي بل يجب أن لا يعمل وفق أي توجه سياسي، باعتبار أن الوظيفة العسكرية تهدف للحفاظ على الدولة ومؤسساتها لا أن تعمل وفق التوجهات السياسية.

لذا لا يحق للضباط إبداء الآراء السياسية، أو العمل في السياسة، أو الانتماء إلى حزب أو هيئة أو جمعية أو منظمة ذات هدف سياسي، كما لا يحق له أن يشترك في أي مظاهرة أو تجمعات باعتبار أنه يعبر عن وجهة نظر ورأي المؤسسة الأمنية والعسكرية التي يعمل بها، ويخضع لتعليماتها التي تهدف لتغليب المصلحة العامة.

ويندرج تحت هذا الاطار عدم قيام الضابط في تنظيم اجتماعات حزبية أو المساهمة في دعاية انتخابية، فلا يتصور أن يكون ضابط يعمل في أجهزة الدولة العسكرية والأمنية ويمارس نشاط حزبي أو انتخابي حتى لا يتعارض مع طبيعة المهام الموكلة له في حفظ الأمن والنظام العام، وهذا لا يعني عدم ممارسة حقه الانتخابي إذا ما سمح القانون له ذلك، فالانتخاب حق للجميع لكن ممارسة الدعاية الانتخابية شخصية كانت ام فنوية تعد خروجاً عن مقتضيات الواجب الوظيفي. (2)

● **إفشاء اسرار الوظيفة:** يُقصد في أسرار الوظيفة: "كل واقعة أو صفة ينحصر نطاق العلم بها في عدد من الأشخاص، إذا ما كانت ثمة مصلحة يعترف بها القانون لشخص أو أكثر في أن يبقى العلم بها محصوراً في هذا النطاق"، فيفرض القانون على الضابط الالتزام بعدم افشاء الاسرار التي علم بها بحكم طبيعة عمله الوظيفي، حيث نص القانون على أنه: "يحظر الافشاء بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها، أو بمقتضى تعليمات خاصة، ويظل الالتزام بالكتمان قائماً حتى بعد انتهاء الخدمة"⁽³⁾، كما أشار قانون المخابرات العامة في ذات السياق إلى أنه: "لا يجوز لرئيس المخابرات أو نائبه أو لأي من

(1) المادة (90-93)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(2) ورد في المادة (1/28) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة وتعديلاته أن الانتخاب هو حق للجميع بغض النظر عن طبيعة عمله، حيث جاء فيها: "الانتخاب حق لكل فلسطيني في الضفة الغربية بما فيها القدس الشريف وقطاع غزة، ممن توفرت فيه الشروط المنصوص عليها في هذا القانون لممارسة هذا الحق، وذلك بغض النظر عن الدين والرأي والانتماء السياسي والمكانة الاجتماعية والاقتصادية والعلمية".

(3) المادة (5/90)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

العاملين فيه أن يشهد أمام المحاكم ولو بعد تركه العمل عما يكون قد وصل علمه أثناء قيامه بالعمل من معلومات لم تنشر بالطريق القانوني، ولم تأذن السلطة المختصة في نشرها، ويعطى إذن السلطة المختصة لرئيس المخابرات ونائبه من الرئيس، ولباقي العاملين من رئيس المخابرات". (1)

كما لا يجوز له أن يحتفظ بأي وثيقة أو ورقة رسمية أو صورة عنها ولو كانت خاصة بعمل قد تم تكليفه به شخصياً، باعتبار أن جميع الوثائق والأوراق هي خاصة بالعمل وتأخذ ذات الطابع السري المشتق من طبيعة هذه الوظيفة الحساسة. (2)

● **مخالفة الإجراءات الأمنية:** تقوم الجهات الأمنية بإجراءات في بعض الأحوال خاصة أم عامة يصدرها الوزير المختص، فيمتنع الضابط عن مخالفة هذه الإجراءات لأي سبب، وأن يلتزم بالإجراءات الأمنية المعلنة (3)، كما لا يجوز أن يوسط أحداً لمساعدته أو أن يقبل الوساطة في أي شأن خاص بوظيفته (4)، فالعسكري مثال للانضباط والالتزام وتطبيق القانون بحذافيره ولا يضع نفسه بمكان يقلل من شأن وظيفته.

● **الاتصال مع جهة اجنبية:** لا يحق للضابط التواصل مع جهة اجنبية أي غير فلسطينية، ويجب أن تكون علاقاته الخارجية مع الدول الأخرى أو الهيئات الخارجية في إطار علم ادارته ورئيسه بالعمل، ووفقاً للتعليمات الصادرة إليه من الجهة المختصة (5)، وفي هذا الإطار أكد قانون المخابرات العامة على أنه "يحظر على العاملين الاتصال أو إقامة علاقات خاصة بالأجانب أو بأعضاء السفارات والبعثات المعتمدة في الدولة إلا إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك وبقرار من رئيس المخابرات" (6)، كما لا يجوز له التصريح عبر وسائل الاعلام المحلية والخارجية إلا بوجب تفويض رسمي من الوزير المختص، باعتبار أن تصريحه يمثل رأي رسمي للمؤسسة الأمنية أو العسكرية التي يعمل بها. (7)

● **الزواج من غير العربية:** لا يجوز للضابط أن يتزوج من غير العربية، والحكمة من ذلك الارتباط الوثيق مع شخص اجنبي قد يكون يعمل لصالح جهة أخرى تتعارض مع مصالح

(1) المادة (23)، قانون المخابرات العامة .

(2) المادة (6/90)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(3) المادة (7/90)، المرجع السابق .

(4) المادة (8/90)، المرجع السابق.

(5) المادة (9/90)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(6) المادة (10/25)، قانون المخابرات العامة.

(7) المادة (10/90)، المرجع السابق.

الدولة التي يعمل بإحدى أجهزتها الأمنية والعسكرية، لذا يجب عليه ابلاغ الوزير المختص في حال وجود نية للزواج من غير العربية والحصول على إذن مسبق للزواج. (1)

● **ممارسة الاعمال التجارية:** منع المشرع الضابط من القيام بأي عمل بالذات أو بالوساطة يثير الشبهات حوله، ويشكك في امانته ونزاهته، ويدل على استغلال وظيفته العسكرية، كما لا يجوز له أن يقوم بأي عمل يسيء لهيبة ووقار الضباط العسكريين والمؤسسة الأمنية أو العسكرية التي ينتمي إليها، ومن هذه الاعمال والتصرفات: (2)

- شراء العقارات أو المنقولات التي يتم طرحها للبيع من قبل الجهات الإدارية أو القضائية في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته أو تتصل بها.

- مزاوله العمل التجاري أو الصناعي وتحديدًا التي تكون له مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته.

- استئجار الأراضي أو المباني أو أية عقارات أخرى بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي بها أعمال وظيفته.

- أن يشترك في تأسيس شركة أو العضوية في مجلس ادارتها، أو يشغل أي منصب اخر فيها، ما لم يكن مندوباً عن قوة من قوى الأمن فيها.

- أن يقوم بأعمال المضاربة في البورصة .

- أن يلعب الميسر في الأندية أو القاعات المخصصة للضباط أو المحال العامة أو الملاهي.

● **القيام بعمل اخر لصالح الغير:** لا يحق للضباط أن يؤدي عملاً لصالح الغير سواء كان ذلك بمقابل أم بغير مقابل، للحفاظ على حسن أداء الضابط لعمله الوظيفي، وصون كرامته وعدم المساس بها، أو الإساءة لوظيفته نتيجة طبيعة العمل الذي سيقوم به، كما يأتي ذلك في اطار تفرغه لأعمال وظيفته العسكرية وتجنب التنازع والتداخل بين عمله الأساسي وعمله الاخر، ويستثنى من ذلك ما تحدده القواعد والاحكام للأعمال التي يجوز للضابط أدائها في غير أوقات الدوام الرسمي بما لا يضر أو يتعارض مع واجباته العسكرية أو مقتضياتها. (3)

وحرصاً على تأدية الضابط للواجبات المنوطة به والابتعاد عن المحظورات التي حددها القانون فقد أشار في مواده لمسائلته تأديبياً في حال الاخلال بالواجبات الوظيفية إيجابية كانت أم سلبية من خلال النص الاتي: "كل ضابط يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو في القرارات الصادرة من الوزير المختص أو يخرج عن مقتضيات الواجب في أعمال وظيفته،

(1) المادة (92)، قانون المخابرات العامة.

(2) المادة (93)، المرجع السابق.

(3) المادة (91)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

أو يسلك سلوكاً، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبياً، وذلك مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء، ولا يُعفى الضابط من العقوبة استناداً لأمر"، وأشار في ذات السياق إلى أن الضابط لا يعفى من العقوبة إذا كانت مخالفته قد تمت نتيجة لأمر قائده أو مسؤوله في العمل، إلا إذا كان قد قام بتنبيه من أعطى الأمر بأن قراره يشكل مخالفة تستوجب المسائلة، فبذلك تقع المسؤولية على مصدر الأمر وحده. (1)

ويستنتج الباحث من النص الأخير الذي يتضمن الحالات التي يعاقب عليها القانون تأديبياً بأن ذكر الواجبات والمحظورات في القانون جاء على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، بمعنى آخر هي بنود عريضة يتفرع عنها كل سلوك أو تصرف يخل بكرامة الوظيفة ومظهرها العام.

(1) المادة (94)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

الفصل الأول

الأحكام الموضوعية للمسألة التأديبية

يقوم النظام التأديبي على عدة عناصر تبدأ بتحديد المخالفة التأديبية التي يرتكبها الضابط، من حيث الإخلال بواجباته العسكرية أو القيام بسلوك محظور أو معيب، مما يترتب عليه المسائلة التأديبية وما ينتج عنها من عقوبة تتناسب مع حجم المخالفة، وكذلك ضرورة اتباع الإجراءات اللازمة لتوقيع هذه العقوبة بما يضمن تطبيق القانون وحماية حقوق العاملين في هذا المجال. ولهذه المخالفات ما يميزها عن غيرها من الاعمال التي يقوم بها الموظف أو الضابط العسكري التي تستوجب العقوبة، وعليه أصبح من الضروري التفريق بين الخطأ الذي يخضع للنظام التأديبي عن غيره من الأنظمة، وكذلك العقوبة التأديبية التي يجوز توقيعها على الضباط والمبادئ التي تحكمها، وتوضيحاً لذلك سيقوم الباحث بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

➤ المبحث الأول: ماهية المخالفة التأديبية.

➤ المبحث الثاني: العقوبة التأديبية المقررة للمخالفة التأديبية.

المبحث الأول

ماهية المخالفة التأديبية

تؤسس المخالفة التأديبية على خروج الضابط العسكري عن مقتضى الواجب الوظيفي، أو القيام بسلوك معيب من شأنه المس بكرامة المؤسسة الأمنية التي ينتمي إليها، مما يتطلب محاسبة الشخص المخالف تأديبياً باعتباره قام بفعل غير مشروع، ومنها الأفعال التي تقع في محيط المجتمع العسكري لضباط الأمن، والتي نصت عليها التشريعات النازمة لها ووضعت الضوابط والمعايير اللازمة بما يتوافق وطبيعة الوظيفة العسكرية، ومهام ضباطها بما يكفل تحقيق الحماية للمصلحة العسكرية، لما تشكله من خطورة تصل للإخلال بأمن الدولة وسلامتها.

وعلى ضوء ذلك سيتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، بحيث يتناول في المطلب الأول مفهوم المخالفة التأديبية، ويبين في المطلب الثاني أركان المخالفة التأديبية، ويعرج في المطلب الثالث على العلاقة بين المخالفة التأديبية والجريمة الجزائية.

المطلب الأول

مفهوم المخالفة التأديبية

تعددت المفاهيم والمصطلحات الدالة لمفهوم المخالفة التأديبية، ويعتبر هذا التعدد والاختلاف في تحديد مفهومها وبيانها نتيجة لتعدد نظم التأديب التي تنتهجها كل دولة، فمنها من يسلك طريق النظام الرئاسي بحيث يُسند ولاية التأديب للجهة الإدارية سواء كان ذلك من خلال الرئيس حسب السلم الإداري أو مجلس تأديبي أو لجنة إدارية، وقد يكون النظام التأديبي شبه قضائي يتمثل باشتراك الجهة الإدارية والمحكمة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي، كما ويأتي النظام التأديبي قضائياً بحيث لا يعطي الحق للجهة الإدارية توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخالف، وإنما يتعامل معها كالجريمة الجزائية التي يفصل بها القضاء.

ونتيجة لهذا الاختلاف سيتم توضيح المفهوم الاصطلاحي والتشريعي للمخالفة التأديبية، وكذلك بيان مفهومها من جانب الفقه والقضاء، ثم بيان أنواع هذه المخالفات وتقسيماتها.

الفرع الأول

المخالفة التأديبية اصطلاحاً

اختلفت المصطلحات الدالة على الخطأ التأديبي إلا أنها تتفق جميعها في أنها تربط بين الموظف العام وأداءه لعمله، أو سلوكه داخل نطاق العمل أو خارجه، مع مراعاة اختلافها عن الاعمال التي تعد جريمة جنائية لا تندرج تحت ظل النظام التأديبي، ومن هذه المصطلحات أو المفاهيم: الذنب الإداري، الخطأ الإداري أو التأديبي، المخالفة التأديبية، المخالفة المسلكية، الجريمة التأديبية. (1)

وبالتدقيق بالمصطلحات الواردة أعلاه يتبين بأن مصطلح (الذنب) يعني الاثم أو المعصية التي يرتكبها الشخص وهو مصطلح ديني يكثر استخدامه في أحكام الشريعة الإسلامية، أما مصطلح (الخطأ) وهو عكس الصواب أي القيام بفعل ليس صحيحاً وهذا المصطلح يشتمل على الأفعال دون الامتناع عنها. (2)

أما بخصوص مصطلح (المخالفة التأديبية) فتعني عمل مضاد للقانون أو الخروج عنه، وهو المصطلح الأقرب للوصف العام للسلوك الذي ينتهجه الموظف أو الضابط العسكري ويُعد خروجاً عن مقتضيات الوظيفة وواجباتها، ويتفق معها مصطلح (المخالفة المسلكية) والناجئة عن سلوك الفرد إيجاباً أو سلباً. (3)

بينما مصطلح (الجريمة التأديبية) تعني الفعل المُجرم الذي يعاقب عليه القانون (4) وهي أقرب للأفعال الجنائية الخاضعة للقانون الجزائي، ولكن طالما اقترنت بوصف التأديب تبقى تحت ظل النظام التأديبي في القانون الإداري.

أما على المستوى التشريعي لمفهوم المخالفة التأديبية فقد خلت النصوص التشريعية الفلسطينية من تعريف محدد لها، واكتفت بالنص على "العقوبات التأديبية" (5) التي يجوز توقيعها على الضابط، وبيان "الواجبات والمحظورات" على الضباط العسكريين (6)، مما يدل على أن الإخلال بالواجبات أو القيام بإحدى المحظورات وارتكاب فعل مخالف للأنظمة والتعليمات يترتب عليه توقيع جزاء تأديبي.

(1) الفارسي، أحمد حمد، (2004)، التأديب في مجال الوظيفة العامة المدنية والعسكرية في دولة الكويت، مجلة الحقوق، مج28، ع4، جامعة الكويت، ص 189.

(2) راجع في ذلك: الموقع الإلكتروني لمعاجم اللغة العربية، معجم المعاني، (almaany.com).

(3) المرجع السابق.

(4) المرجع السابق.

(5) المادة (96)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(6) الفصل التاسع، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

ونظراً لطبيعة الوظيفة العمومية بشكل عام لم يُورد المشرع تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية على اعتبار أن طبيعة هذه المخالفات لا يمكن ذكرها على سبيل الحصر، كما هو الحال في الجريمة الجزائية وفقاً لمبدأ الشرعية، باعتبار أن الخطأ المرتكب قد يختلف من موظف لآخر حسب درجته الوظيفية ومهامه الموكلة له، لذا يتعين على الجهة الإدارية تحديد الخطأ الذي يرتكبه الموظف والعقوبة التأديبية التي تتناسب مع حجم المخالفة، وكفل القانون حق الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية سواء كان ذلك في تقدير الخطأ الذي ارتكبه الموظف أو على العقوبة التي تتناسب مع هذا الخطأ.

وتأسيساً على ذلك، فإن المبدأ الذي يحكم المخالفة التأديبية هو "لا عقوبة إلا بنص" بعكس المبدأ السائد في الجريمة الجزائية "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، ويتضح ذلك من خلال قيام المشرع برسم الاطار العام للمخالفة التأديبية بما يسمح للجهة الإدارية المختصة بتقدير ما إذا كان الفعل الذي قام به الضابط يعد خروجاً عن مقتضيات الواجب، أو العمل بإحدى المحظورات المنصوص عليها في القانون، وفي مقابل ذلك حدد القانون العقوبات المقررة على الضباط في حال ارتكابهم لهذه المخالفات.

واستند المشرع فيما سبق إلى الطبيعة المتطورة والمرنة للقانون الإداري ولم يحدد مفهوماً دقيقاً للمخالفة التأديبية، واكتفى بذكر اوصافاً قانونية لأفعال يأتيها الضابط تعد خروجاً عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته العسكرية، أو الإخلال بكرامتها، وترك المجال للفقه والقضاء للاجتهاد فيما يتعلق بالمخالفات التأديبية بما يكسبها صفة مرنة تسمح باستيعاب ما قد يطرأ عليها من تطورات حسب ما تقتضيه الحالة.

الفرع الثاني

المخالفة التأديبية فقهياً وقضائياً

اجتهد الفقهاء والباحثين المختصين بالدراسات القانونية لوضع تعريف للمخالفة التأديبية، نظراً للقصور التشريعي في تحديد مفهومها، ومن هذه الاجتهادات والآراء الفقهية في توضيح مفهوم المخالفة التأديبية أنها: "كل سلوك يقوم به الموظف العام عمداً، أو عن إهمال لا يتفق مع مقتضيات الوظيفة وواجباتها".⁽¹⁾

(1) الجمالي، حازم حمدي، (2015)، أسباب انتهاء خدمة الموظف العام في القانون الفلسطيني، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، ص 15 .

وفي تعريف اخر "كل فعل أو امتناع يصدر عن الموظف بعمد أو بغير عمد أثناء الوظيفة أو في حياته الخاصة ويكون من شأنه الاخلال بواجبات وقواعد الوظيفة والمساس بكرامتها" (1)، وفي قول اخر: "سلوك يرتكبه الموظف داخل أو خارج العمل إخلالاً بقواعد القانون الإداري يترتب عليه المساس بمصلحة يحميها المشرع، وتوقع السلطة المختصة على مرتكبه الجزاء الإداري المناسب". (2)

كما وعُرفت أيضاً المخالفة التأديبية على أنها: "كل ما يصدر عن الموظف من اخلال بالواجبات ويتمثل هذا الاخلال بالواجب سواء في الإهمال أو التراخي أو الخطأ في أدائه" (3)، أو بمعنى اخر "إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته سواء كان هذا الاخلال إيجابياً أو سلباً، أثناء العمل أو خارجه". (4)

ويتضح من التعريفات المشار إليها أعلاه بأن المخالفة التأديبية تقع من الموظف أو الضابط العسكري حال إخلاله بواجباته الوظيفية، كون المخالفة التأديبية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالوظيفة العامة، ولا سيما بأنها تركز على أن ارتكاب الموظف / الضابط لفعل أو امتناعه عن القيام به يؤدي لمسائلته تأديبياً طالما أن الجهة الإدارية قدرت هذا الفعل أو الامتناع عنه بأنه مخالفة يستحق عليها عقوبة تأديبية.

ويرى الباحث بأن المخالفة التأديبية عبارة عن سلوك يقوم به الضابط العسكري إيجاباً بالقيام بعمل أو سلباً بالامتناع عنه مرتبطاً بوظيفته العسكرية أو مؤثراً فيها إذا فُدر أن هذا السلوك الذي انتهجه الضابط يعد خرقاً للقانون أو الأنظمة أو اللوائح المعمول بها.

وعلى المستوى القضائي لم يجد الباحث تعريفاً مباشراً للمخالفة التأديبية في الاجتهادات القضائية في فلسطين إلا أنه يمكن استنباط المقصود من المخالفة المسلكية أو التأديبية من بعض الأحكام ذات العلاقة، بحيث جاء في حكم لمحكمة العدل العليا في رام الله بأن: "الموظف إذا ارتكب مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها في الخدمة، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الاخلال بالمسؤوليات أو التعليمات المعمول بها، أو الإساءة لأخلاقيات وواجبات الوظيفة يكون عرضه إلى العقوبات التأديبية التي قد تصل للطرد من الخدمة أو الإحالة إلى

(1) بدر، أحمد سلامة، (2004)، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ص 69-70 .
(2) جرادة، عبد القادر صابر، (2012)، القضاء الفلسطيني تاريخ - واقع، مكتبة افاق للنشر والتوزيع، غزة، فلسطين، ط2، ص 456
(3) الأحمد، علي عيسى، (2011)، المسؤولية التأديبية للأطباء، منشورات الحلبي، لبنان، ط1، ص 501 .
(4) بلوشة، شريف أحمد، (2018)، النظام القانوني لتأديب القضاة في ضوء قانون السلطة القضائية الفلسطيني، مجلة الاجتهاد القضائي، ع 16، الجزائر، ص 151 .

المعاش"⁽¹⁾، ويتبين مما جاء في هذا الحكم القضائي بأن المخالفة التأديبية تتحقق إذا ما قام الموظف بـ:

- القيام بعمل مخالف للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها .
 - عدم القيام بالمسؤوليات الموكلة إليه .
 - القيام بسلوك من شأنه الإساءة لأخلاقيات وواجبات الوظيفة.
- وفي حكم اخر لمحكمة العدل العليا أشارت إلى أن: "الأساس في صفات الموظف العام هي الأخلاق الحميدة وحسن السلوك والاستقامة، وأن الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والإدارة والمجتمع تحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والأخلاقية ونصوص القانون"⁽²⁾، ويتضح من هذا الحكم القضائي بأن الأصل في الموظف العام أن يتمتع بصفات ايجابية وإن أي فعل يرتكبه ينافي حسن السلوك والاستقامة يسيء للوظيفة العامة التي يشغلها ويستوجب العقوبة التأديبية كون هذه الوظيفة أمانة في عنقه وينبغي أن يؤديها بدقة وإخلاص.
- وخلاصة القول بأن الاجتهاد الفقهي والقضائي لم يختلفا في بيان مفهوم المخالفة التأديبية سواء كان بالنص على التعريف بشكل مباشر كما جاء في الرأي الفقهي، أو من خلال تفصيل الواقعة التي أدت لتكييفها بالجانب التأديبي كما هو الحال في الرأي القضائي، وكلا الجانبين أكدا على أنها خروج الموظف عن مقتضيات الوظيفة وواجباتها مما يستوجب الجزاء التأديبي.

الفرع الثالث

أقسام المخالفات التأديبية

يرتكب الموظف أو الضابط العسكري مخالفات تتنوع تبعاً لسلوكه الشخصي ونطاق المخالفة وطبيعتها، وكذلك من حيث مداها والوصف العام لها، وتفيد هذه التقسيمات في تحديد أنواع المخالفات التأديبية والتي سيتم بيانها على النحو الآتي: (3)

(1) طعن إداري، محكمة العدل العليا الفلسطينية، رقم 2017/228، بتاريخ 2018/03/27، رام الله، موقع الكتروني، [المقتفى: بطاقة الحكم \(birzeit.edu\)](http://birzeit.edu)

(2) طعن إداري، محكمة العدل العليا الفلسطينية، رقم 2018/182، بتاريخ 2019/04/30، رام الله، موقع الكتروني، [المقتفى: بطاقة الحكم \(birzeit.edu\)](http://birzeit.edu)

(3) جرادات، محمد زياد، (2018)، النظام التأديبي للموظف العام طبقاً للقانون الفلسطيني، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، ص81-88

➤ المخالفة التأديبية من حيث السلوك الشخصي:

1. سلوك إيجابي: القيام بعمل يشكل خروجاً عن مقتضيات الوظيفة أو يمس باعتبارها، وبالتالي يُعد هذا الفعل الذي قام به الضابط مخالفاً للقانون أو الأنظمة والتعليمات سواء كان ذلك داخل العمل أم خارجه، ومن أمثلة ذلك: أن يحتفظ الضابط لنفسه بوثيقة أو ورقة رسمية تخص العمل وإن كانت تتعلق بعمل قد تم تكليفه به. (1)
2. سلوك سلبي: الامتناع عن القيام بعمل مطلوب منه، أو عدم القيام بالمهام الوظيفية الموكلة له، مما يترتب على ذلك مسائلة الضابط الذي تقاعس عن القيام بواجبه الوظيفي، ومن أمثلة ذلك: أن لا يقوم الضابط بالتعاون مع زملاءه في أداء الواجبات التي يتطلب إنجازها صفة الاستعجال في سير العمل. (2)

➤ المخالفة التأديبية من حيث نطاقها:

1. مخالفات إدارية: تتلخص هذه المخالفات في أعمال الموظف الإدارية، مثل التأخر عن ساعات العمل الرسمي أو المغادرة قبل انتهاء الدوام، أو الغياب دون عذر، أو عدم القيام بالمهام الموكلة له، أو عدم الالتزام بالتعليمات، وهذه الأفعال تشكل مخالفة تأديبية كونها تخالف الأنظمة واللوائح المعمول بها.
2. مخالفات مالية: تتمثل في عدم الالتزام بالقواعد المالية في العمل، أو الإهمال والتقصير الذي يتسبب بضياع حق مالي للدولة، حيث حرص المشرع على تنظيم أموال الدولة والحفاظ عليها في القانون الأساسي الفلسطيني (3)، وكذلك التشريعات المالية التي تنظم الية العمل بها والجزاءات الموقعة على المخالفين وفقاً للنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة. (4)

➤ المخالفة التأديبية من حيث طبيعتها:

1. مخالفات مهنية: تنتج هذه المخالفات من صلب العمل الوظيفي الذي يقوم به الموظف سواء كان بالإخلال بالواجبات الوظيفية الموكلة له، أو العمل بإحدى المحظورات التي

(1) المادة (90)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(2) المادة (89)، المرجع السابق.

(3) نصت المادة (60) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أنه: "ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة ...".

(4) قرار مجلس الوزراء رقم 43 لسنة 2005 وتعديلاته، ديوان الجريدة الرسمية، ع 59، ص 7، [ديوان الجريدة الرسمية - الاعداد](#)

[العادية\(ona.ps\)](#)

يُمنع العمل بها، ومما لا شك فيه بأنه قد يقوم الموظف أو الضابط العسكري بعمل يترتب عليه المسائلة التأديبية نتيجة تنفيذه لأوامر الرئيس المباشر عنه في العمل، وفي هذا السياق نص المشرع الفلسطيني على أنه: "لا يعفى الضابط من العقوبة استناداً لأمر قائده أو مسؤوله، إلا إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر صادر إليه من هذا القائد أو المسؤول بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده". (1)

ويتضح من ذلك بأن الضابط تتم مسائلته وتوقيع العقوبة عليه نتيجة المخالفة التي ارتكبها استناداً لتعليمات قائده أو رئيسه في العمل، وحتى يعفى من العقوبة يجب تحقق شرطين، أولاً: أن يُثبت أن المخالفة التي ارتكبها كانت تنفيذاً لتعليمات قائده أو رئيسه في العمل، ويُمكن أن يكون ذلك بتوقيع الأخير خطياً على الأمر أو التكليف بالعمل المخالف. ثانياً: أن يقوم الضابط بتنبيه قائده أو رئيسه في العمل بأن هذا الفعل أو الامتناع عنه يُشكل مخالفة، وإذا تحقق هاذين الشرطين تقع المسائلة على مصدر الأمر وحده دون أن تمتد للضابط الذي قام بالفعل المخالف.

2. **مخالفات سياسية:** يتوجب على الضابط احترام الدولة وسلطاتها، وعدم القيام بأي تصرف أو الإدلاء بأي تصريح أو رأي يمس الدولة وهيبتها، ويتوجب عليه أن يبتعد عن أي موقف يحمل في طياته خروجاً أو تمرداً على الدولة، أو انتقاداً لمؤسساتها وحكومتها، وإنما يكفي أن يُعبر عن وجهة نظره في حدود اللباقة والأدب دون التشهير بالمرفق الذي يعمل فيه. (2)

وهذا ما أكدته المشرع الفلسطيني في الاعمال التي تحظر على الضابط القيام بها كإبداء الآراء السياسية أو الانتماء لحزب أو هيئة أو جمعية أو منظمة لها هدف سياسي، وكذلك المشاركة في لقاءات لانتقاد أعمال سلطات الدولة (3).

3. **مخالفات أخلاقية:** إذا قام الضابط بفعل يمس الشرف وكرامة الوظيفة العسكرية التي يعمل بها وقع في مخالفة أخلاقية تستوجب العقاب، فيتوجب على الضابط الامتناع عن أي تصرف أو فعل من شأنه الإساءة للغير أو القيام بعمل لا يليق بشرف الوظيفة العسكرية أو سمعتها، ومن أمثلة ذلك: لعب الميسر في الأندية أو القاعات العامة أو الملاهي. (4)

(1) المادة (94)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(2) كنعان، نواف، (2007)، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط2، ص 162

(3) المادة (90)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(4) المادة (93)، المرجع السابق.

➤ المخالفات التأديبية من حيث مداها:

1. **مخالفات وقتية وبسيطة:** انتهاء المخالفة بانتهاء الفعل أو الامتناع عنه، مثل اعتداء الضابط على زمليه أو الخطأ في تحرير البيانات، أي أن يُخطئ الضابط ويحاسب على خطئه وينتهي فعله دون تكرار أو استمرار بالخطأ.
2. **مخالفات مستمرة واعتيادية:** ارتكاب فعل أو الامتناع عنه ويمتد هذا السلوك المخالف دون توقف ويعتاد عليه، أي يكون سلوكه متجدداً ومستمراً ومتكرراً، كمزاولة الموظف أو الضابط للأعمال التجارية، مع الأخذ بعين الاعتبار الفرق بين مخالفات الاعتياد والعود فالأخيرة يقوم الضابط بعدة مخالفات من نوع واحد يستقل كل منها عن الأخرى، إلا أن تكراره للمخالفة بعد معاقبته على احداها يعتبر ظرفاً مشدداً في العقوبة، بينما في الاعتياد تكون بتكرار الفعل المخالف من نوع واحد خلال فترة زمنية واحدة.

المطلب الثاني

أركان المخالفة التأديبية

تتفق الآراء الفقهية والباحثون المختصون في الشأن القانوني (1) على ضرورة توافر ركنين أساسيين في تحديد المخالفة التأديبية، وهما الركن المادي المتمثل في السلوك المخالف، والركن المعنوي المتمثل في العلم والإرادة، ويضيف جانب آخر من الفقه (2) الركن الشرعي المتمثل في الصفة غير المشروعة للفعل باعتبار أن الجريمة التأديبية كغيرها من الجرائم لا بد أن تتكون من ثلاثة أركان حتى تصبح مكتملة الأوصاف.

وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب لثلاثة فروع موضعاً أهمية كل ركن من أركان المخالفة التأديبية على النحو الآتي:

- الركن المادي للمخالفة التأديبية.
- الركن المعنوي للمخالفة التأديبية.
- الركن الشرعي للمخالفة التأديبية.

(1) أنظر إلى:

- جرادة، عبد القادر صابر، القضاء الفلسطيني، مرجع سابق، ص 458.

- خليل، محمد أبو ضيف، (2012)، النظام التأديبي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، ص 42.

(2) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2011)، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ط1، ص 46

الفرع الأول

الركن المادي للمخالفة التأديبية

يشكل الركن المادي المظهر الخارجي للمخالفة التأديبية، ويمثل بصورة إيجابية من خلال القيام بعمل محظور، أو امتناعه عن القيام بعمل أوجبه القانون ويكون بذلك فعلاً سلبياً⁽¹⁾، ويعتبر السلوك في المخالفة التأديبية كل فعل إيجابي أو سلبي يقوم به الضابط باعتباره موظفاً عاماً يترتب عليه عرقلة سير العمل في المرفق العام، والتي تؤدي لتعطيل مصالح الأفراد المنتفعين من خدمات المرفق.

وفي ذلك اتفق الفقه والقضاء على أن المخالفة التأديبية لا تقع إلا إذا توافر لها الركن المادي وهو العنصر الخارجي للجريمة⁽²⁾، ويتمثل ذلك في "التصرف الذي يقوم به الموظف ويأخذ صورة نشاط منحرف يؤخذ عليه ويكون إما بالفعل أو الترك، أي بسلوك إيجابي أو سلبي يرتكبه الموظف ويمثل إخلالاً بالواجبات الوظيفية أو خروجاً عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، فالفعل الإيجابي هو القيام بعمل محظور".⁽³⁾

وتجدر الإشارة إلى أنه يتعين لقيام المخالفة التأديبية وجود عمل مادي من جانب العامل، أو احجام متعمد عن الاضطلاع بعمل يدخل ضمن واجباته الوظيفية، "فليس هناك مجالاً للعقاب على الشروع في ارتكابه الجريمة التأديبية على النحو المستقر عليه بالنسبة للجريمة الجنائية"⁽⁴⁾، استناداً للقاعدة الشرعية التي تنص على أنه "لا جريمة تأديبية بغير سلوك أو ترك"⁽⁵⁾، وفي رأي آخر يعاقب الموظف على الشروع في ارتكاب المخالفة التأديبية كونه كان بصدد ارتكابه للمخالفة، حتى لو لم ينتج عنها أثر لسبب خارج عن إرادة الفاعل، كما أن مجرد البدء في التنفيذ يعتبر مظهراً خارجياً متميزاً تكون المخالفة التأديبية بذلك قد تحققت.⁽⁶⁾

ويرى الباحث أن الركن المادي يقوم على أساس دخول الفعل أو الامتناع عنه إلى حيز التنفيذ، وبهذا يتفق مع الرأي القائل⁽⁷⁾ "أن النتيجة الجرمية للمخالفة التأديبية تتمثل في الاعتداء على متطلبات الوظيفة أو مقتضياتها بتحقيق أمرين: مادي كأن يتغير جو العمل ويلاحظ هذا التغيير كأثر ناتج عن الفعل، والآخر قانوني يقوم على مخالفة النص القانوني لمتطلبات الوظيفة".

(1) أحمد، محمد سيد، (2008)، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، ص 33
(2) سيد، حمدي أبو النور، (2013)، شامل في القانون الإداري في دولة الامارات المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، العين، الامارات العربية والمتحدة، ط1، ص 185
(3) النعيمي، تغريد محمد، (2013)، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي، لبنان، ط3، ص 65
(4) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 46
(5) جرادة، عبد القادر، (2006)، النظام القضائي الفلسطيني، دار الشروق للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ص 323
(6) غازي، هيثم حليم، (2010)، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ط1، ص 20
(7) كنعان، نواف، (2008)، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، ص 30

ويتضح مما سبق بأنه لا يكفي لتوافر الركن المادي مجرد الشك بل لا بد من القيام بتصريف أو سلوك معين إيجابياً أو سلبياً يعتبر إخلالاً بواجباته الوظيفية من الناحية الفعلية والواقعية، ويجب أن يكون هذا التصرف محدد وثابت له، وأن يخرج هذا التصرف أو السلوك إلى حيز التنفيذ الواقعي، وأيضاً الأعمال التحضيرية لا تعتبر مخالفة تأديبية بحد ذاتها سواء كانت تتمحور في فترة الاعداد للمخالفة التأديبية أو مجرد التفكير أو نية الموظف لارتكاب مخالفة، طالما أن هذه الاعمال أو الأفكار لم تخرج إلى حيز الوجود وبقيت حبيسة النفس. (1)

الفرع الثاني

الركن المعنوي للمخالفة التأديبية

يتمثل هذا الركن في إرادة الشخص لارتكاب الفعل أو الامتناع عنه، والإرادة تصدر عن شخص مميز يتمتع بحرية الإدراك والاختيار، وتقوم المخالفة في هذا المقام عندما يصدر الفعل بإرادة الموظف المرتكب للمخالفة. (2)

وفي ذلك اختلف الفقهاء حول توافر القصد الجرمي في المخالفات التأديبية كما هو الحال في الجريمة التأديبية، فمنهم من يرى (3) أن الموظف يُسأل تأديبياً إذا ارتبط الركن المادي للخطأ في الركن المعنوي، وبالتالي لا تقوم المسؤولية التأديبية في الركن المادي لوحده بل ينبغي أن يكون الركن المعنوي مقترناً به، وتكون المخالفة التأديبية بقصد أو بغير قصد بما يعني أنها نتجت عن إرادة ائمة كما هو الحال في الجريمة الجنائية، ويرى جانب آخر (4) من الفقه يتقدمه الدكتور سليمان الطماوي بأنه يمكن التسليم في الرأي الأول في الجرائم الجنائية، أما في المخالفات التأديبية فإن الإرادة الاثمة للموظف تقتصر على أنه قد ارتكب فعل أو امتنع عنه دون مبرر قانوني سواء كان حسن النية أم عكس ذلك، وبالتالي شكل مخالفة يُسأل عنها تأديبياً.

ويعد الركن المعنوي ركناً أساسياً للجريمة التأديبية يتكون عند وجود إرادة ائمة للموظف لدى قيامه بفعل أو تصرف يهدف لتحقيق شيء من وراء هذا التصرف أو الفعل، وتعتبر بذلك جريمة عمدية، أما إذا كانت الإرادة لا تصل لهدف معين جراء الفعل أو الامتناع عن الفعل وبالتالي حدثت نتيجة إهمال أو تقصير فتكون جريمة غير عمدية (5)، ويعني ذلك إذا تعمد

(1) الدبس، عصام علي، (2015)، القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الامارات المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة، الامارات، ط1، 93
(2) الشاعر، أنور حمدان، (2015)، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة في التشريع الفلسطيني، مكتبة نيسان، فلسطين، ص 106

(3) أنظر في ذات السياق: خاطر، شريف، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 133-134

(4) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، مصر، ص 87-88

(5) بطيخ، رمضان محمد، (1999)، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ص 117

الموظف ارتكاب الفعل كان الركن المعنوي هو القصد، أما إذا انصرفت إرادته إلى الفعل دون النتيجة كان الركن المعنوي هو الخطأ غير العمدي. (1)

وتجدر الإشارة إلى أن قيام الموظف بخطأ لعدم معرفته بالقوانين والأنظمة واللوائح والادعاء بذلك لا يعفيه من المسائلة التأديبية، كون الأصل في الموظف الإحاطة والالمام بقوانين وأنظمة ولوائح الوظيفة التي يعمل بها، باعتبارها تنظم العلاقة بين الموظف والوظيفة العامة وتمكنه من أداء واجباته الوظيفية المناطة بها على الوجه الأمثل والسليم قانوناً. (2)

وفضلاً على ذلك يرى الباحث بأن الضابط باعتباره موظفاً عاماً إذا قام بفعل أو امتنع عنه بإرادته الاثمة وشكل تصرفه مخالفة للقوانين أو الأنظمة واللوائح يُسائل تأديبياً، حتى لو اقتضت هذه الإرادة على التصرف فقط دون النتيجة باعتباره لم يراعي واجب الدقة والأمانة والإخلاص في العمل، وإن القصد الجرمي للخطأ سواء كان بعمد أو بغير عمد لا يُسقط الركن المعنوي للجريمة التأديبية وإنما يُبنى عليه في تحديد ظرف التشديد أو التخفيف في العقوبة المقررة لها، وكذلك الادعاء بعدم المعرفة لا يعفي من المسائلة التأديبية كونه من المفترض أن يكون الضابط ملم بالقوانين والأنظمة واللوائح الناظمة لوظيفته العسكرية قبل البدء بمباشرتها.

الفرع الثالث

الركن الشرعي للمخالفة التأديبية

إن محور الركن الشرعي في الجريمة الجزائية القاعدة الشرعية أن لا جريمة ولا عقوبة ولا تدبير احترازي إلا بنص القانون، فعند ارتكاب الجرم يتم البحث عن النص القانوني الذي يجرم الفعل ويحدد عقوبته ومتى لا يوجد نص فلا جريمة ولا عقاب (3)، وهذا السياق لا يتماشى مع طبيعة المخالفات التأديبية فالمشرع لم يحدد المخالفات والجرائم التأديبية على سبيل الحصر، إلا أنه يترتب على الجهة الإدارية البحث في مدى مخالفة الموظف للواجبات والالتزامات الملقاة على عاتقه، باعتبار أنه يخضع للمسائلة التأديبية إذا ما ثبت بحقه فعلاً إيجابياً أو سلبياً يشكل إخلالاً بواجباته الوظيفية (4)، لذا فإن ما يعنيه الركن الشرعي في هذا المقام أنه إذا ثبت قيام

(1) السن، عادل عبد العزيز، (2011)، التنمية القانونية والإدارية للقيادة وأثرها في مكافحة الفساد، ورقة بحثية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإمارات، ص 297

(2) الدبس، عصام علي، القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 313

(3) جديدي، سليم، (2011)، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، ط1، ص 72

(4) غازي، هيثم حليم، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، مرجع سابق، ص 35

الموظف بفعل أو امتنع عنه بما لا يتفق مع ما تقتضيه الوظيفة، سواء نص عليه القانون أو لم ينص فإنه يستحق العقاب.(1)

ومن هذا المنطلق يرى البعض (2) استبعاد مبدأ شرعية الجريمة من نطاق التأديب، إلا أنه يمكن القول بأن مبدأ الشرعية ينفذ تنفيذاً سليماً في إطار المخالفات التأديبية من خلال تحديد الواجبات والمحظورات على الموظف العام وإخضاع تقدير الجهة الإدارية للفعل المخالف والعقوبة المقررة لذلك لرقابة القضاء الإداري.(3)

ونافلة القول أن السلطة التأديبية وإن كانت تتمتع في سلطة تقديرية بتحديد ما يعد وما لا يعد مخالفة تأديبية، إلا أنها لا تتمتع بحرية كاملة دون قيود إذ يتوجب عليها احترام مبدأ المشروعية بمفهومه العام بجميع تصرفاتها وأفعالها، وكذلك يجب أن يكون الفعل أو الامتناع منطوياً على خطأ ما وفقاً لقاعدة عامة، سواء أكان مصدرها قانون أو لائحة، أو قرار إداري، أو القضاء الذي يضع في الغالب الضوابط القانونية للخطأ التأديبي، وإلا أضاعت بذلك الإدارة مبدأ المشروعية.(4) وتجدر الإشارة إلى أن استبعاد مبدأ لا جريمة إلا في نص في المخالفات التأديبية يترتب عليها عدة نتائج:(5)

- تغيير طبيعة المخالفات التأديبية نتيجة لاختلاف الظروف الاجتماعية ولا سيما بأنها غير مقننة، مما يعني بأن الفعل الذي يُعد مخالفاً يمكن أن يعتبر مباحاً في وقت ما، وذلك على اختلاف الجرائم المنصوص عليها في القانون الجزائي والخاضعة لقاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، فتبقى الأخيرة ثابتة لا تغيرها الظروف والأحوال المجتمعية ما دام النص القانوني سارياً.

- عدم تقييد الجهة الإدارية المختصة بتقدير الفعل الذي يشكل مخالفة تأديبية، بالتالي تعود إلى الواجبات والالتزامات والمحظورات الوظيفية التي تضمن سير المرفق العام بانتظام واطراد، وإن تعطيلها أو الاضرار بها يشكل مخالفة تستوجب العقاب.

- عدم النص على اعتبار الفعل مخالفاً لا يعني بالضرورة أنه مباحاً، فتجريم المشرع لبعض الأفعال على الموظفين يهدف لتجنبهم لتلك الأعمال نظراً لخطورتها، وإن ما لم يتم ذكره يتم

(1) الحربي، عبد اللطيف شديد، (2006)، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، الدار الهندسية، القاهرة، مصر، (د.ط)، ص 95
(2) جمال الدين، سامي، (2004)، أصول القانون الإداري تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية التنظيم القانوني للوظيفة العامة نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ص 340
(3) غانم، هاني . الجمالي، حازم، (2017)، الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية واجتهاد محكمة العدل العليا، مكتبة نيسان، غزة، فلسطين، ط1، ص 207
(4) النجار، محمد عمر، (2009)، فاعلية القرار التأديبي ومبدأ الضمان في فلسطين، أطروحة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، مصر، ص 86
(5) جرادات، محمد زياد، النظام التأديبي للموظف العام طبقاً للقانون الفلسطيني، مرجع سابق، ص 66

العودة به للقواعد العامة. مثل: ما نص عليه المشرع في قانون الخدمة في قوى الأمن بشأن الأعمال المحظورة على الضباط "لعب الميسر في الأندية أو القاعات المخصصة للضباط أو المحال العامة أو الملاهي" (1)، وهذا لا يعني بأن لعب الميسر مباحاً في الأماكن الخاصة باعتباره محرم شرعاً.

واستناداً لما سبق وحتى يتحقق الركن الشرعي في المخالفة التأديبية للضباط العسكريين يرى الباحث ضرورة اعداد اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، والتي ستشكل قيمة قانونية باعتبارها ذات أهمية في النظام القانوني للعاملين في قوى الأمن، بما ينطوي عليها من ربط المخالفات التأديبية بجزاء محدد لها، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الطبيعة المتطورة والمرنة للقانون الإداري والتي تسمح باستحداث ما يُعتبر مخالفة تستوجب المسائلة حسب متغيرات الظروف والأحوال، طالما أن تصرف وتقدير الجهة الإدارية خاضع للرقابة القضائية بما يضمن العمل وفق مبدأ المشروعية.

المطلب الثالث

العلاقة بين المخالفة التأديبية والجريمة الجزائية

ترتبط المخالفة التأديبية بالجريمة الجزائية من أوجه عدة أهمها الركيزة التي تقوم على كليتهما وهو الخطأ الذي يرتكبه الموظف، إلا أنهما تختلفان فيما بينهما بل وتستقل كلاً منهما عن الأخرى من حيث طبيعتهما ومجالهما وشروط تطبيقهما، حيث أن المخالفة التأديبية تقوم على أساس ارتكاب الموظف لفعل أو الامتناع عنه بما يعد خروجاً عن الواجبات الوظيفية ومقتضياتها أو المس بكرامة الوظيفة واعتبارها، بينما الجريمة الجزائية مناطها ارتكاب فعل مخالف للقوانين وتنص القوانين على العقوبة اللازمة لهذا الفعل حسب قانون العقوبات والقوانين الجزائية.

وتفصيلاً لطبيعة العلاقة بين المخالفة التأديبية والجريمة الجزائية سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناول خلالهما أوجه الشبه والاختلاف بينهما.

(1) راجع في ذلك نص المادة (93 / 6)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

الفرع الأول

أوجه الشبه بين المخالفة التأديبية والجريمة الجزائية

بالعودة للتشريعات الناظمة للمخالفات التأديبية والجرائم الجزائية نجد بأن المشرع لم يضع تعريفاً محدداً لكليهما، تاركاً المجال لاجتهاد الفقه والقضاء، فالتعريف التشريعي يحصر أوجه المخالفات والجرائم مما يجعله مشوباً بالقصور عن ما يستجد مستقبلاً منها، مما يترتب عليه عدم المحاسبة عنها لعدم خضوعها لمبدأ شرعية النص. (1)

ويأخذ الجانبين الإداري والجنائي من حيث توقيع الجزاء على الضابط بمبدأ (لا عقوبة إلا بنص) حيث أن القانون حدد العقوبات على سبيل الحصر، فلا يتم توقيع عقوبة تأديبية أو جنائية إلا إذا كان قد نص عليها القانون، مع مراعاة المبادئ العامة في توقيع العقوبة والمتمثلة في وقوعها على المخطئ ذاته، ووحدتها وتناسبها مع حجم المخالفة أو الجريمة، كما أن العقوبتان التأديبية والجنائية يمكن اعتبارهما كأن لم يكن من خلال رد الاعتبار في القانون الجنائي، ومحو العقوبة في النظام التأديبي. (2)

كما أن المخالفة التأديبية والجريمة الجزائية تقومان على ركيزة أساسية وهي قيام الضابط بخطأ أو ذنب أو اثم يستوجب العقاب على اعتبار أن هذا السلوك الذي انتهجه يعد انحرافاً عن ما نهى أو أمر به النظام القانوني للوظيفة العسكرية، مما تسبب بضرر للمجتمع وللوظيفة التي يعمل بها.

ويرى الباحث أنه وبالرغم من كون أن القانون الإداري لم يتضمن الأفعال التي تعد مخالفة تستوجب المسائلة إلا أنها تتشابه مع القانون الجنائي في بيان المحظورات التي يُمنع على الضباط العمل بها، حيث نص "قانون العقوبات الثوري"⁽³⁾ على المحظورات التي إذا مارسها الضابط العسكري يُحال للمحاكمة العسكرية، وعلى الوجه الآخر بين الفصل التاسع من قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطينية المحظورات التي يحظر على الضباط العمل بها، والتي تم تفصيلها في المبحث التمهيدي سالف الذكر.

وبالنظر لكتا الحالتين من حيث سلامة الإجراءات المتبعة من قبل الجهة المختصة، فإن السلطة التأديبية تأخذ بالقواعد الإجرائية التي تخضع لها الدعوى الجنائية، والتي تكفل حق

(1) أنظر في ذات السياق: بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، (2008)، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، ط1، ص78

(2) عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام، (2000)، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط1، ص35-

(3) قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري: قانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979، وهو القانون الذي يخضع لأحكامه العسكرية جميع العاملين في قوى الامن الفلسطينية، قانون لسنة 1979 (قانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979) (najah.edu).

الموظف بالموالفة بالتهمة المنسوبة له والدفاع عن نفسه وغيرها من الإجراءات التي تضمن تمتع الموظف بكامل حقوقه وحرياته العامة في مرحلة التحقيق الإداري أو المحاكمة على حد سواء(1)، ويمكن إثبات واقعة المخالفة التأديبية وكذلك الجريمة الجزائية بكافة طرق الإثبات، إذا ما نص القانون على غير ذلك أو اتبع مسلكاً آخر للإثبات.(2)

وفضلاً على ذلك فإن التشابه يتحقق أيضاً في انتفاء المسؤولية أو احدى موانعها في المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية على حد سواء، فتتقضي الدعوى عن كليهما إذا انقضت المدة بالتقدم أو توفي المتهم فيعد ذلك سبباً من أسباب التبرير مما يترتب عليه انتفاء المسؤولية التأديبية والجنائية (3)، كما أنه لا يمكن محاسبة موظفاً فاقداً للإدراك والشعور بسبب عوارض الجنون والعته أو الغيبوبة، وكذلك الحال في حالات الضرورة والقوة القاهرة فجميعها تعتبر من موانع المسؤولية.(4)

وبطبيعة الحال فإن الضابط الذي يرتكب مخالفة تأديبية أو جريمة جنائية أو كليهما لا يتم ترقبته في حال استحق ذلك حتى يتم الفصل في الدعوى التأديبية أو الجنائية، على اعتبار أن الضابط المحال للتحقيق أو المحاكمة العسكرية يجوز وقفه عن العمل احتياطياً حتى يتم الفصل في الدعوى التأديبية أو الجنائية، وتلتزم الجهات الإدارية بإعادته إلى العمل في حال عدم إدانته وتوقيع الجزاء اللازم بحقه.(5)

ولا مناص من القول بأن الحكم الصادر عن القضاء الجنائي بتبرئة المتهم أو إدانته تمتاز بحجية مطلقة أمام الجهة الإدارية التأديبية، فإذا قضت المحكمة ببراءة المتهم عن الجريمة الجنائية نتيجة لعدم قيام الموظف أو الضابط العسكري بالفعل المنسوب إليه يترتب على ذلك عدم قيام السلطة التأديبية بتوقيع عقوبة تأديبية على ذات الفعل المنسوب إليه (6)، وفي مقابل ذلك لا يجوز للجهة الإدارية التأديبية تبرئة المتهم من ارتكاب الفعل في حال قامت المحكمة الجزائية بإدانة المتهم على ذات الفعل وتوقيع العقوبة الجزائية عليه.(7)

(1) النعيمي، تغريد محمد، (2013)، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للموظف العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، ص127

(2) العتيبي، نواف بن خالد، (2003)، العزل من الوظيفة العامة كعقوبة جنائية وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، ص28

(3) النعيمي، تغريد محمد، مرجع سابق، ص 131

(4) جرادات، محمد زياد، النظام التأديبي للموظف العام طبقاً للقانون الفلسطيني، مرجع سابق، ص92

(5) أنظر في ذات السياق إلى الخلايلة، محمد علي، (2012)، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، ص121

(6) يجدر التنويه إلى أن ثبوت البراءة الجنائية لا يعفي من المسؤولية التأديبية إذا كانت البراءة مبنية على عدم كفاية الأدلة، أما إذا بُنيت البراءة لعدم صلة الموظف المتهم من حيث الأصل بالتهمة فيعفى من المسؤولية التأديبية.

(7) مزهر، وليد عبد الرحمن، (2017)، تأديب الموظف العام وفقاً لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني، ورقة بحثية، مجلة جيل للأبحاث القانونية المعمقة، ع14، لبنان، ص11

الفرع الثاني

أوجه الاختلاف بين المخالفة التأديبية والجريمة الجزائية

تستقل المخالفة التأديبية عن الجريمة الجزائية تبعاً للوصف العام للفعل المخالف⁽¹⁾، على اعتبار أن المخالفة التأديبية اتهام قائم بحد ذاته مستقلاً عن الجريمة الجنائية، ناتج عن إخلال الموظف العام أو الضابط العسكري لواجباته أو القيام بسلوك يمس بكرامة وظيفته، وفي مقابل ذلك فإن المبدأ السائد في الجرائم الجزائية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) بمعنى بأن الاتهام يتحقق في المجال الجنائي عند مخالفة القوانين الجزائية أو ارتكاب فعل جرّمه القانون.⁽²⁾

ويرى الباحث في هذا الشأن بأن الاختلاف بين المخالفة التأديبية والجريمة الجزائية يتعمق بتكليف المخالفة أو الجريمة وكذلك في تحديد العقوبة اللازمة لكلاً منها، حيث أن قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطينية لم يحدد المخالفات التي تستوجب العقوبة التأديبية على سبيل الحصر، وإنما اكتفى بتحديد العقوبات التي تستطيع الجهة الإدارية توقيعها على الضابط العسكري وتقدير ملائمة هذه العقوبات للأفعال التي اعتبرتها مخالفة تستوجب العقاب، أما في الجريمة الجزائية فإن قانون العقوبات الثوري حدد الجرائم على سبيل الحصر ووضع العقوبات اللازمة مقابل كلاً منها، وهذا يتطلب من قاضي الموضوع الالتزام بنص القانون في توقيع العقوبة الجزائية المتناسبة مع الجريمة المحددة قانوناً.

وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى أن سلطة التأديب وفقاً لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية هي السلطة الإدارية المتمثلة في مدير الجهاز أو لجنة الضباط أو مجلس التأديب أو لجنة التحقيق المكلفة بهذا الشأن، بينما في الشأن الجنائي فإن الجهة المختصة في تكليف الجريمة الجزائية والنظر في الدعوى والبت فيها هي "هيئة القضاء العسكري"⁽³⁾ التي تتكون من المحاكم والنيابات العسكرية كلاً في مجال اختصاصه.

ومن هذا المنطلق فإن القرار التأديبي الصادر عن الجهة الادارية جزاء المخالفة التأديبية يُعد قراراً إدارياً قابلاً للطعن بالإلغاء والتعويض امام القضاء الإداري، أما القرار الصادر عن المحكمة فيما يتعلق بالجريمة الجزائية يعتبر حكماً قضائياً يخضع لرقابة المحكمة الأعلى كالاستئناف والنقض.⁽⁴⁾

(1) جعفر، محمد أنس . جعفر، محمد أنس، (2013)، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط3، ص270

(2) كنعان، نواف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 174

(3) هيئة القضاء العسكري: هيئة قضائية فلسطينية مستقلة تهدف لتطبيق القانون بحق مرتكبي الجرائم من أفراد قوى الأمن الفلسطيني.

(4) أنظر في ذات السياق إلى: النعيمي، تغريد محمد، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص133

وعلاوة على ذلك فإن النظام التأديبي يستهدف الموظف العام أو الضابط العسكري أو شخصاً يتبع لجهة أو مؤسسة أو فئة معينة ومحددة في المجتمع، بينما الجزائي يمتاز بالشمولية كونه يطبق على جميع أفراد المجتمع، وكذلك بالنسبة للجزاء المقرر للمخالفة أو الجريمة فإن العقوبة التأديبية تختلف على اختلاف درجة الموظف بشقيه المدني والعسكري فهناك عقوبات تأديبية للأفراد والجنود تختلف عن العقوبات التأديبية للضباط (1)، كما هو الحال في التشريعات المدنية باختلاف العقوبات التأديبية لموظفي الفئة العليا عن باقي الموظفين (2)، بالمقابل فإن العقوبة الجزائية توقع على الجميع بحسب الجرم المرتكب بغض النظر عن مكانة ودرجة الموظف أو الفرد.

ويتضح من ذلك بأن العقوبة الجزائية تأثيرها شخصي تمس الفرد في نفسه وحرية بهدف مكافحة الجريمة للحفاظ على المال العام والنفوس من الاعتداء عليها والحد منها لمصلحة وسلامة المجتمع ككل، بينما العقوبة التأديبية تمس مركزه الوظيفي بهدف ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد وتحسين أداء العاملين لديها ورفع الكفاءة الإنتاجية. (3)

ولا مناص من القول بأنه قد يرتكب الضابط العسكري جريمة تستوجب مسألته تأديبياً ومصنفة ضمن الجرائم الجزائية مما ينبغي مسألته جنائياً أيضاً، وفي هذه الحالة لا يتم وقف الدعوى الجزائية بسبب مسألته تأديبياً، وبالتالي يحاسب مرتكب الفعل تأديبياً وجزائياً ولا يتعارض ذلك مع المبدأ السائد عدم جواز توقيع أكثر من عقوبة على الفعل الواحد، وذلك من منطلق استقلال المخالفة التأديبية بوصفها ونطاقها العام عن الجريمة الجزائية، وللجهة الإدارية حرية التصرف بشأن توقيع العقوبة التأديبية بحقه أو انتظار المحاكمة الجزائية من عدمه، وذلك لأن الإدارة تسعى لرد اعتبار كرامة الوظيفة التي أساء إليها، وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد مما يجعلها تميل باتجاه اتخاذ الجزاء التأديبي بحق الموظف المخالف، دون التقيد بانتهاء إجراءات المحاكمة الجزائية حسب مقتضى الحال. (4)

وفي هذا الإطار ما أكدته **محكمة العدل العليا الفلسطينية** بشأن استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجزائية في حكم لها حيث جاء فيه: "إن المخالفة المسلكية التي يترتب عليها المسائلة التأديبية تختلف عن الجريمة الجنائية لأن العقوبة التأديبية هدفها حسن سير مرفق الإدارة، أما

(1) راجع في هذا الشأن المادة (174-175)، والمادة (95-96) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(2) راجع في هذا الشأن المادة (68)، والمادة (70)، من قانون الخدمة المدنية الفلسطينية وتعديلاته.

(3) كنعان، نواف، **النظام التأديبي في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص 41

(4) أنظر في ذات السياق:

- جمال الدين، سامي، **أصول القانون الإداري**، مرجع سابق، ص 350

- شطناوي، فيصل، (2004)، **علاقة الدعوى التأديبية بالدعوى الجزائية**، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، مج 19، ع 6، عمان، الأردن، ص 288

العقوبة الجنائية فهي عقاب شخص على ارتكاب عمل جرمي في حق المجتمع، وعليه فإن الجريمة التأديبية لا تُطابق الجريمة الجزائية وكلُّ لها نطاقها، ويترتب على ذلك إن إجراءات التأديب لا تُوقف إذا ما أُحيل الموظف إلى النيابة العامة، والإدارة غير ملزمة بانتظار نتائج المحاكمة الجزائية التي قد تمتد لسنين، وإن ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين أن الحكم بالبراءة من الاتهام الجنائي لا ينفي قيام سبب الجزاء التأديبي، لأن علاقة الموظف بإدارته يجب أن تقوم على الثقة والنزاهة ولا يجوز أن يتطرق لها الشك، في حين أن المسائلة الجزائية يجب أن تقوم على اليقين".⁽¹⁾

(1) دعوى إدارية، محكمة العدل العليا الفلسطينية، رقم 2011/162، بتاريخ 2012/5/7، رام الله، موقع الكتروني، [المقتفي: بطاقة الحكم](http://www.birzeit.edu) (birzeit.edu)

المبحث الثاني

العقوبة التأديبية المقررة للمخالفة التأديبية

يهدف النظام التأديبي لتقويم سلوك الضابط المخطئ حتى تضمن الدولة ومؤسساتها الأمنية والعسكرية سيرها بانتظام واطراد بما يشمل تحسين الخدمات العامة ورفع مستوى الفاعلية الإنتاجية، وتعزيز الولاء والانتماء للمؤسسة التي يعملون بها والدولة بإطارها العام. وحتى تتحقق الأهداف سالفة الذكر يجب أن يتم مسائلة الضباط العاملين في الوظيفة العسكرية وتقييد أعمالهم بالرقابة الإدارية، من منطلق أن ارتكاب الخطأ يستوجب العقاب حتى لا يتمادى المخطئ في خطئه ولا المهمل في لا مبالاته وتقصيره، باعتبار أن المسائلة هي التي تصحح الطريق وتلفت انتباه العاملين الآخرين لمراعاة الدقة والإخلاص في العمل كي لا يتم مجازاتهم كما هو الحال مع مرتكب المخالفة، على اختلاف أنواع العقوبات وتدرجها حسب ما يتناسب مع السلوك المخالف.

وعلى ضوء ذلك سيتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب بحيث نتناول بالمطلب الأول مفهوم العقوبة التأديبية، ونبيّن في المطلب الثاني أنواع العقوبات التأديبية، ونعرج في المطلب الثالث على محو العقوبات التأديبية.

المطلب الأول

ماهية العقوبة التأديبية

تعتبر العقوبة رد فعل طبيعي على السلوك المخالف الذي قام به أحد الضباط أو العاملين في الوظيفة العسكرية، فهي ضمانة بيد الإدارة تحافظ من خلالها على مرفقها العام ورادعاً لأخذ العبرة للحفاظ على المصلحة العامة، وترتكز الجهة الإدارية في توقيع الجزاء اللازم على القانون الناظم لعملها باعتبار أنه حدد العقوبات الواجبة التوقيع على الضباط العسكريين على سبيل الحصر استناداً لمبدأ الشرعية.

ولتوضيح مفهوم العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الضباط ينبغي التطرق لمفهوم العقوبة التأديبية اصطلاحاً واجتهاداً، والمبادئ العامة التي تحكم هذه العقوبة.

الفرع الأول

مفهوم العقوبة التأديبية

خلت النصوص التشريعية من تعريف محدد للعقوبة التأديبية، واكتفت بالنص على العقوبات التي يجوز توقيعها على مرتكبي المخالفات على سبيل الحصر، انطلاقاً من المبدأ القائل (لا عقوبة إلا بنص) ويأتي ذلك في إطار إضفاء صفة الشرعية على العقوبة نظراً لخطورتها باعتبارها تمس الضابط في شخصه ووظيفته العسكرية، لذا سيتم التطرق لما فسره الفقهاء وبعض الباحثون المختصون في الدراسات القانونية فيما يتعلق بتعريف العقوبة التأديبية.

فقد عرفها البعض على أنها "الجزاء الذي يوقع على الموظف بقصد تأديبه بسبب ارتكابه مخالفة تأديبية"⁽¹⁾، وفي رأي آخر "الأثر المترتب على ثبوت المخالفة في حق المحال إلى التأديب، فيما نُسب إليه ارتكابه من مخالفات تأديبية بعد تمكنه من تنفيذها أمام هيئة تأديبية يفترض فيها الحيادة"⁽²⁾.

ويتضح من التعريفات السابقة بأن المخالفة عبارة عن جزاء عما فعل الموظف، أو الأثر الناتج عن إثبات وقوع المخالفة مع مواجهة مرتكبها بالفعل وتمكينه من الدفاع عن نفسه وسماع اقواله امام هيئة او لجنة التأديب الحيادية.

كما عرفها جانب آخر من الفقه على أنها: "إجراء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين، ويوقع هذا الاجراء باسم ولمصلحة الجهة الوظيفية المنتمى إليها"⁽³⁾، وفي رأي آخر "جزاء يمس الموظف المخطئ في مركزه الوظيفي أو حياته ومقدراته الوظيفية"⁽⁴⁾.

ويتبين من هذه التعريفات للعقوبة التأديبية أنها اجراء وظيفي أي ذات طابع إداري وتوقع العقوبة على مرتكب الفعل باسم الجهة الإدارية الصادرة عنه ولمصلحتها كونه قام بفعل أو امتنع عنه من شأنه الاخلال بواجباته الوظيفية أو العمل بإحدى المحظورات التي يُمنع عليه الاتيان بها، لذا فإن هذه العقوبة تمس المكانة الوظيفية له والامتيازات التي كان يتمتع بها قبل توقيع العقوبة بحقه.

(1) كنعان، نواف، (2005)، الخدمة المدنية في دولة الامارات، جامعة الشارقة، كلية الحقوق، الامارات، ط2، ص 173

(2) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص11

(3) الجهمي، خليفة سالم، (2009)، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ص45

(4) محمد، محمد سيد احمد، (2003)، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة أسيوط، مصر، ص 194

وجاء في قولٍ اخر أنها "الجزاء الذي يوقع على مرتكب المخالفة التأديبية المحددة على سبيل الحصر في التشريعات النازمة لعمل الموظفين، وقد تكون هذه العقوبات إما ذات طبيعة أدبية، أو مالية، أو منهيّة للعلاقة الوظيفية"⁽¹⁾، ويشير هذا الرأي إلى أنه على الرغم من أن التأديب سلطة بيد الإدارة إلا أنها مقيدة في العقوبات التأديبية الموقعة على المخالفين فقد حددتها التشريعات الوظيفية على سبيل الحصر، ولا يجوز ابتداء عقوبة لم ينص عليها القانون.

كما أشارت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم لها بأن "المشرع فرض على الموظفين سلوكاً معيناً وواجبات محددة، بحيث أن انتهاكها يُشكل جريمة تأديبية وعندئذ يكون لرجل الإدارة المختص سلطة إيقاع العقوبة التي تتلائم مع جسامة الجريمة التأديبية"⁽²⁾، ويتبين من الاجتهاد القضائي سالف الذكر بأنه إذا قام الموظف بسلوك معين أو أحل بإحدى واجباته يكون قد ارتكب جريمة تأديبية تستوجب العقوبة التي توقعها السلطة الإدارية المختصة بما يتناسب مع الفعل المخالف، أي يجب أن تتناسب العقوبة مع جسامة الخطأ ويخضع ذلك لرقابة القضاء الإداري.

وفي حكم اخر لذات المحكمة حيث جاء فيه: "إن الأفعال التي اقترفتها المستدعون بمشاركتهم بالأنشطة المخالفة لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005، وخروجهم عن التعليمات الصادرة عن المؤسسة الأمنية هي مخالفة تستوجب العقوبة التأديبية"⁽³⁾، بحيث يتبين من هذا النص بأن الضابط يجب أن لا يشارك بأنشطة مخالفة لما نص عليه القانون الناظم لقوى الامن، وأن يلتزم بالتعليمات الصادرة عن الجهات الأمنية التي يتبع لها في مجال عمله، وخلاف ذلك يقع في مخالفة تُعرضه للعقاب التأديبي.

واستناداً لما سبق يرى الباحث بأن العقوبة التأديبية عبارة عن الجزاء الذي توقعه السلطة الإدارية المختصة - بما نص عليه القانون - على الضابط الذي ارتكب سلوكاً مخالفاً بواجباته العسكرية أو مقتضياتها، أو العمل بإحدى المحظورات التي يُمنع على الضابط القيام بها، تحقيقاً للمصلحة العامة بما يكفل حماية الوظيفة العسكرية وحسن سير العمل بها.

وتجدر الإشارة إلى أن العقوبات التأديبية تقوم على عنصرين أساسيين، أولهما: الوقاية والتي تتمثل في الامام في القوانين والأنظمة النازمة لعمل الوظيفة العسكرية، ومعرفة الجزاء المترتب على ارتكاب المخالفات وتفاديها حتى لا يتعرض الضباط للمسائلة التأديبية. وثانيهما:

(1) القبيلات، حمدي سليمان، (2010)، القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ج2، ط1، ص331

(2) طعن اداري، محكمة العدل العليا، رقم 2019/59، رام الله، بتاريخ 2020/10/14، موقع الكتروني، [المقتفي: بطاقة الحكم \(birzeit.edu\)](http://birzeit.edu)

(3) طعن اداري، محكمة العدل العليا، رقم 2016/218، رام الله، بتاريخ 2017/10/30، موقع الكتروني، [المقتفي: بطاقة الحكم \(birzeit.edu\)](http://birzeit.edu)

الردع والمتمثل بتوقيع الجزاء التأديبي على الشخص المخالف يُجنبه من الوقوع بذات الخطأ مرة أخرى، وكذلك تكون بمثابة تحذير لزملائه من ارتكاب ذات الفعل أو الامتناع عنه. ويتضح من هذه العناصر (الوقاية والردع) الأثر المترتب على توقيع العقوبات التأديبية على الضباط المخالفين، حيث أن العقوبة لا تهدف لإيلاء الضابط المخطئ جسدياً، وإنما إيقاع ضرر معنوي يؤثر في داخله ومركزه الوظيفي، مما يُكوّن هذا الجزاء رادعاً خاصاً للضابط المخطئ لعدم ارتكاب مخالفة أخرى أو تكرارها، وكذلك يُشكّل رادعاً عاماً لزملائه والحذر من القيام بمخالفات تلحق بهم ذات الأثر الناتج عن الجزاء التأديبي الذي لحق بمرتكب المخالفة، بهدف اصلاح الجهاز الإداري وضمان سير العمل في المرفق العام وتحسين أداء العاملين فيه.(1)

الفرع الثاني

المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية

استقر التشريع المعاصر والاجتهاد الفقهي والقضائي على توافر مبادئ عامة تحكم العقوبة التأديبية تحقيقاً لمبدأ سيادة القانون، وتعتبر هذه المبادئ بمثابة ضوابط يتعين على الجهة الإدارية المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية على الضباط العسكريين مراعاتها، حتى لا تخرج عن اطار المشروعية في توقيع الجزاء التأديبي، وتأتي هذه المبادئ في اطار الضمانات لحقوق الضباط وعدم التعسف بالعقوبات الموقعة بحقهم، وكذلك لسلامة إجراءات النظام التأديبي في الجهاز الإداري، وهذا ما سيتم بيانه على النحو الآتي:

➤ **شرعية العقوبة التأديبية:** يعتبر مركز العسكري برتبته العسكرية والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليه من الجوانب التي يحددها القانون على سبيل الحصر استناداً لمبدأ الشرعية أن لا عقوبة إلا بنص (2)، ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها حتى لو كان ذلك بموافقة مرتكب المخالفة، ويهدف هذا المبدأ لإعلام الضباط بالعقوبات التأديبية التي تقع عليهم في حال ارتكابهم لمخالفة تستوجب الجزاء التأديبي من جهة، ومن جهة أخرى يقي من تعسف الجهة الادارية بتوقيع جزاء لم ينص عليه القانون.

كما أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه "لا يجوز معاقبة الموظف بجزاء لم ينص عليه المشرع ويحدده من بين الجزاءات التأديبية التي يمكن معاقبة الموظف بها، إعمالاً لمبدأ

(1) أنظر في ذات السياق إلى النجار، محمد عمر، (2004)، ضمانات وضوابط تأديب ضباط الشرطة، أطروحة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، مصر، ص 27

(2) نص القانون الأساسي الفلسطيني على هذا المبدأ بالمادة (15) حيث جاء فيها: " ... لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" وقصد المشرع في هذا المقام العقوبات بالصفة العمومية سواء كانت عقوبات جزائية أم إدارية أو تأديبية.

شرعية العقاب في المجال التأديبي، الذي وإن سمح بعدم حصر المخالفات التأديبية التي تقع من الموظف، وبمجازاته عن أي مسلك يُعد إخلالاً منه لواجبات وظيفته ومقتضياتها، إلا أنه حظر توقيع عقوبة غير تلك العقوبات التأديبية التي نص عليها المشرع". (1)

ويتضح مما سبق بأنه على الرغم من أن المشرع لم يحدد المخالفات إلا أنه أشار إلى الواجبات والمحظورات التي إذا ما أخل أو عمل بها الضابط تُعد مخالفة تستوجب الجزاء التأديبي، وقد حدد القانون العقوبات على سبيل الحصر، بحيث لا يجوز للجهة الإدارية أن تأتي بعقوبة لم ينص عليها القانون سواء بنوعها أو مقدارها أو مدتها.

وعليه ينبغي الالتزام بما حدده القانون عملاً بمبدأ شرعية الجزاء التأديبي، وعدم التوسع في تفسير النصوص القانونية أو القياس عليها، وأن لا يتم البحث عن العقوبة المقنعة باعتبارها تُوقع بحكم القانون باتجاه كل من يثبت ارتكابه للمخالفة التأديبية تحقيقاً للمصلحة العامة بما يمس حياته الوظيفية. (2)

➤ **شخصية العقوبة التأديبية:** يقوم هذا المبدأ على أساس تحديد الشخص الذي يستوجب العقاب، ولا يجوز توقيع الجزاء التأديبي على غير مرتكب المخالفة التأديبية (3)، بحيث تُعد باطلة أي عقوبة تأديبية توقع على غير من قام بخطأ اداري بصورة مباشرة أو غير مباشرة (4)، ويعني ذلك بأن هذا المبدأ يتحقق عندما يقوم الضابط بفعل محل بواجباته العسكرية أو مقتضياتها أو العمل بإحدى المحظورات التي يُمنع عليه القيام بها، ولا يعاقب شخص آخر غير مرتكب الفعل المخالف.

وبالعودة لقانون الخدمة في قوى الأمن يتبين أن المشرع الفلسطيني استثنى هذا المبدأ في حال ارتكاب الضابط لمخالفة بناء على تعليمات من قائده أو رئيسه في العمل، إذا أثبت بأن المخالفة التي ارتكبها كانت بناءً على تكليف من قائده أو رئيسه في العمل، على الرغم من قيامه بتحذير مصدر الأمر بأن القيام بهذا الفعل يُشكل مخالفة يعاقب عليها القانون، ويتحقق هاذين الشرطين تنصرف العقوبة التأديبية باتجاه القائد أو المسؤول الذي قام بتكليف الضابط بارتكاب الفعل المخالف. (5)

(1) طعن إداري، المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 578، بتاريخ 2003/03/22، موقع الكتروني، مدرسي الجامعات ص93
(2) ملوخية، عماد، (2012)، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري والإسلامي المقارن، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ص 298

(3) خليل، محمد أبو ضيف، النظام التأديبي، مرجع سابق، ص 96

(4) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 75

(5) المادة (94)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

➤ **وحدة العقوبة التأديبية (1):** من أسس العدالة الطبيعية والأصول المسلم بها ألا يعاقب الشخص عن الخطأ الذي اقترفه مرتين، فإذا صدر قراراً تأديبياً من الجهة المختصة بتأديب الموظف فإنه يجب ألا يتم معاقبته مرة أخرى على ذات الفعل (2)، وبالتالي يحظر توقيع عقوبتين تأديبيتين أصليتين على مخالفة واحدة، مما يشكل هذا المبدأ قيداً لازماً لمشروعية العقوبة، ويستند في ذلك لعدة اعتبارات أهمها:

- الأخذ بمبدأ لا عقوبة إلا بنص، حيث أن هذا المبدأ متفرعاً عن مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، وبالتالي لا يجيز النص تعدد العقوبات باعتبار أن تعددها يشكل عقوبة لم يحددها القانون.
- الأخذ بمبدأ حجية القرارات التأديبية، فإن توقيع عقوبة ثانية يشكل تعدي على نهائية العقوبات التأديبية التي تم توقيعها من قبل السلطة الإدارية المختصة.
- ينتهي اختصاص السلطة التأديبية بتوقيع العقوبة على مرتكب الفعل، ولا يكون لها صلاحية في تقرير إجراءات أخرى بحق الشخص بعد ذلك.
- طالما أن الهدف من العقوبة التأديبية هو الردع وتقويم سلوك الموظف فإن الغاية قد تحققت بتوقيعها على الشخص المخالف، فلا مبرر لعقوبة أخرى على ذات الفعل بما يحقق الاستقرار الوظيفي.

ويتعين للعمل وفق هذا المبدأ في المجال التأديبي توافر شروط معينة، تتمثل بوحدة النظام القانوني الذي يحكم المخالفين، ووحدة المخالفة التأديبية موضوعاً وسبباً، ووحدة السلطة التأديبية المختصة بتوقيع العقوبة، واستنفاد الجزاء التأديبي للإجراءات القانونية بحيث تصبح العقوبة نهائية (3).

➤ **تناسب العقوبة التأديبية:** ينبغي على السلطة التأديبية المختصة بتوقيع العقوبة مراعاة تناسبها مع حجم المخالفة من حيث خطورتها وجسامتها، ويعني ذلك أن يكون هناك ملائمة وتوازن بين المخالفة المرتبكة والعقوبة المقررة، وإلا اتصف القرار التأديبي المتضمن للعقوبات المشددة على مخالفات لا تستحق مثل هذه العقوبات بالغلو بالتقدير (4).

(1) انظر في ذلك إلى:

- الثقيل، مشعل، (2011)، المسؤولية التأديبية للمحامي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1، ص 184

- خليل، محمد أبو ضيف، النظام التأديبي، مرجع سابق، ص 133

- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 76

(2) جاء في المادة (3/69) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني: "لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة على نفس المخالفة".

(3) انظر في ذلك إلى:

- كنعان، نواف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 189 .

- الجهمي، خليفة سالم، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، مرجع سابق، ص 391

(4) زين الدين، بلال، (2015)، التأديب الإداري، دراسة فقهية في ضوء احكام المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،

مصر، ط1، ص 417

ويقوم هذا المبدأ على التوازن بين الضمان والفاعلية في المجال التأديبي، فإذا كان اختيار العقوبة من بين العقوبات التي حددها المشرع من حق السلطة التأديبية، فإن عليها ألا تتعسف في استعمال هذا الحق بما يضمن عدم مجازاة مرتكب المخالفة بأشد مما اقترفه. (1)

وتجدر الإشارة إن عدم التناسب والملائمة بين العقوبة المقررة والمخالفة المرتكبة لا تعني فقط توقيع عقوبة أشد مما يجب، وإنما تشمل أيضاً التساهل مع مرتكب الفعل المخالف وبالتالي توقيع العقوبة الأخف، والتي ستفقد هدفاً أساسياً للمسائلة التأديبية يتمثل بردع الشخص المخالف من إعادة ارتكاب الفعل نتيجة التهاون في محاسبته.

وبطبيعة الحال يتحقق التناسب والملائمة في العقوبة التأديبية من خلال التدرج في العقوبات المحددة قانوناً، كون تقدير الجزاء التأديبي يقوم على أساس التدرج (2)، مراعيًا في تقديره الظروف والملابسات التي أحاطت بارتكاب المخالفة التأديبية، سواء كانت بقصد أم بغير قصد (3).

وعلاوة على ذلك ينبغي الإشارة إلى مبدأ جامع مانع للمبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية يتمثل في مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية باعتباره يتناغم مع إحدى خصائص القاعدة القانونية المتمثلة في أنها قاعدة قانونية مجردة تسري على الجميع بغض النظر عن المركز الوظيفي الذي يشغلونه، انطلاقاً مما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني حيث جاء فيه: "الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة" (4)، ويتضح من ذلك أنه يجب ألا تختلف العقوبة التأديبية باختلاف الأشخاص أو مراكزهم الاجتماعية طالما تحققت ذات الظروف والملابسات في ارتكاب المخالفة، بالرغم من اختلاف آراء الفقه حول ذلك إلى رأيين:

- **الرأي الأول (5):** الاختلاف في العقوبة التأديبية لا تتنافى مع فكرة المساواة إذا كان هذا الاختلاف بين أفراد الفئة الوظيفية الواحدة وفي ذات الظروف والملابسات التي تم ارتكاب المخالفة بها.

- **الرأي الثاني (1):** التصنيف للعقوبات التأديبية على أساس المركز الوظيفي يتعارض مع مبدأ المساواة في المجال التأديبي، من منطلق أن الجزاء التأديبي الذي يقابل المخالفة المرتكبة يهدف للردع دون أن يكون المركز الوظيفي محل اعتبار.

(1) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 150

(2) زين الدين، بلال، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص 417

(3) خليل، محمد أبو ضيف، النظام التأديبي، مرجع سابق، ص 117

(4) المادة (9)، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(5) إبراهيم، إسماعيل احفيظة، (2015)، أحكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة، مجلة العلوم القانونية والشرعية، ع (6)، جامعة

الزوايا، ليبيا، ص 260

ويتفق الباحث مع الجانب الأول في رأيه بتحقيق مبدأ المساواة بين أفراد الفئة الوظيفية الواحدة وفي ذات الظروف والملابسات في ارتكاب المخالفة التأديبية، ولا يتنافى ذلك مع اختلاف العقوبة التأديبية نتيجة لاختلاف الظروف والأحوال التي ارتكبت فيها المخالفة، وكذلك يجب أن تتناسب العقوبة المقررة مع المخالفة المرتكبة مع مراعاة أوجه التشديد والتخفيف حسبما يحاط بها من أحوال، وكما أن اختلاف العقوبات حسب الدرجة الوظيفية يساعد في تحمل المسؤولية الملقاة على عاتقهم على اختلاف المهام والمسؤوليات الموكلة لهم، فهي منبثقة من صلب العمل الإداري الذي يحكمه النظام التأديبي لضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد.

المطلب الثاني

أنواع العقوبات التأديبية

حدد المشرع الفلسطيني أنواع العقوبات بوصفها العام التي يجوز توقيعها على الضباط العسكريين، فقد تكون عقوبات يوقعها المسؤول المباشر عن الضابط المخالف أو المسؤول عن كلاهما وتسمى عقوبات انضباطية، وكذلك عقوبات توقعها لجنة الضباط وتسمى عقوبات تأديبية، وأخرى توقعها المحاكم العسكرية المختصة ويمكن تسميتها بالعقوبات الجزائية (2)، وتخرج هذه الأخيرة من المجال الإداري باعتبارها من اختصاص القانون الجنائي.

وانطلاقاً من محور دراستنا حول النظام التأديبي الذي يندرج تحت ظل القانون الإداري سيتم التطرق للعقوبات الانضباطية والتأديبية التي يجوز إيقاعها على الضباط المخالفين، والتي تختلف فيما بينها بأن العقوبة الانضباطية توقع من قبل المسؤول المباشر عن الضابط المخالف أو توقيع المسؤول عن كلاهما ويكون في غالب الأحيان الوزير المختص أو قائد الجهاز، بينما العقوبة التأديبية توقع من قبل لجنة الضباط التي تستند لإجراءات المسائلة التأديبية في قرارها، ومصادقة الوزير المختص أو الرئيس حسب ما حدده القانون.

وفي هذا الإطار سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول العقوبات الانضباطية الموقعة على الضباط، ونبيّن في الفرع الثاني العقوبات التأديبية الموقعة على الضباط.

(1) كنعان، نواف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 88
(2) المادة (95)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

الفرع الأول

العقوبات الانضباطية الموقعة على الضباط

بيّنت القوانين العسكرية النازمة لعمل منتسبي قوى الأمن الفلسطينية العقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها على الضباط (1)، والتي تتسم بالطابع التحذيري الذي يهدف للعدول عن الفعل المخالف الذي قام به الضابط وتقويم سلوكه، ومما يميز هذه العقوبات أنها لا تصل لمستوى العقوبات التي تنهي الرابطة الوظيفية، وإنما تبقى في اطار اتخاذ إجراءات من شأنها ضبط سلوك الضابط بما يحقق حسن سير المرفق العام، ومن هذه العقوبات:

- **التنبيه:** قيام الإدارة بتذكير الموظف بواجباته الوظيفية والحث على مراعاتها (2)، وتكون هذه العقوبة في اطار الاستهجان والتوبيخ ولا يترتب عليها أي اثار أخرى (3)، وهي بمثابة لفت نظر لتوجيه الضابط أو الموظف العامل لديها للانتباه لعمله واتقانه وقد يكون هذا التنبيه إما كتابي أو شفهي من المسؤول المباشر عنه في العمل أو الجهة الإدارية الاعلى.

- **الإنذار:** تحذير كتابي للضابط يُنذر به من تكرار الفعل المخالف، وهي بمثابة عقوبة معنوية تؤثر في الضابط وأشد درجة من عقوبة التنبيه سالفه الذكر، وقد يتم توقيعها على الضابط المخالف في حال تكرار الفعل الذي تم توقيع التنبيه عليه بشكل مسبق، كما وتعد هذه العقوبة من العقوبات الخفيفة نوعاً ما مقارنة مع العقوبات الأخرى الأشد، كونها تأخذ طابع التحذير من إعادة ارتكاب الفعل أو ارتكاب خطأ اخر يستوجب عقوبة أشد في المستقبل (4)، ويضاف إلى ذلك توجيه الإنذار الذي يكون بمثابة تحذير نهائي قبل الفصل من الخدمة وانهاء الرابطة الوظيفية بين الإدارة والضابط العسكري ويسمى الإنذار النهائي.

ويرى الباحث بأن هذه العقوبة من العقوبات الأدبية توقع على الضابط إما نتيجة ارتكاب فعل مخالف أشد من المخالفة التي تتناسب مع عقوبة التنبيه، وقد تلجأ الإدارة لعقوبة الإنذار في حال تكرار الفعل المخالف الذي استوجب عقوبة التنبيه.

- **الحرمان من المخصصات الأساسية لشهرين على الأكثر:** يقصد في المخصص الأساسي الراتب الشهري الذي يتقاضاه الضابط مقابل تعيينه في الوظيفة العسكرية (5)، بحيث يحق للجهة الإدارية أن تحرم الضابط المخطئ من مخصصاته الأساسية لغاية شهرين على الأكثر، وتجدر الإشارة

(1) المادة (189)، قانون العقوبات الثوري.

(2) محارب، علي جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 298

(3) السليطي، حصة احمد، (2008)، النظام التأديبي للموظف العام في قطر، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ص 92

(4) محارب، التأديب في الوظيفة العامة، ص42، مرجع سابق.

(5) يجدر التنويه أن بداية العمل في الوظيفة العسكرية حسب قانون العقوبات الثوري الصادر بالعام 1979 كان العاملون به يتقاضون مخصصات أساسية على صورة رواتب شهرية من الإدارة الخاضعون لها وتحت اشرافها مباشرة.

إلى أن هذه العقوبة نادراً ما يتم توقيعها على الضباط نظراً لخطورة هذه العقوبة وما يترتب عليها من اثار مالية. (1)

- **الحجز ثلاثة أشهر على الأكثر:** يجوز للجهة الإدارية في اطار ضبط الضباط وسلوكياتهم أن يتم توقيع عقوبة انضباطية بحقه تتمثل بالحجز بما لا يتجاوز ثلاثة أشهر، والحجز حسب ما هو متعارف عليه في الوظيفة العسكرية يتمثل ببقاء الضابط في مكان عمله وعدم مغادرته إلا بعد انتهاء فترة حجزه، ويستطيع خلال فترة الحجز أن يمارس عمله بل في كثير من الأحيان تلزم الجهة الإدارية الضابط المحتجز بطرفها بالعمل. (2)

- **الحبس ثلاثة أشهر على الأكثر:** يحق للجهة الإدارية في اطار ضبط سلوك الضباط نتيجة لارتكابه مخالفة أن يتم حبسه بما لا يزيد عن ثلاثة أشهر، وتختلف هذه العقوبة عن سابقتها المتمثلة بالحجز حيث يكون الضابط مقيد للحرية ولا يمارس عمله (3)، وعرفت المادة (3) من قانون العقوبات الثوري عقوبة الحبس: "وضع الموقوف أو المحكوم في أحد مراكز الإصلاح، ويجوز حبس الأفراد في وحداتهم". (4)

- **تأخير الأقدمية سنة على الأكثر:** يرقى الضابط للرتبة العسكرية الأعلى بعد مرور الفترة الزمنية المحددة في الرتبة السابقة، وتسمى الفترة السابقة "أقدمية" وفي اطار العقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها على الضابط تأخير رتبته التي من المقترض أن يرقى لها لسنة على الأكثر (5)، فعلى سبيل المثال إذا كان الضابط برتبة (رائد) يتوجب ترقيته لرتبة (مقدم) بمرور خمسة سنوات وهو على رأس عمله، وفي حال توقيع العقوبة الانضباطية تصبح ست سنوات على الأكثر. (6)

- **تنزيل الرتبة:** هي عقوبة انضباطية يتم على اثرها إعادة الضابط للرتبة العسكرية السابقة، وقد عرّف قانون الخدمة في قوى الامن تنزيل الرتبة بما يلي: "إعادة العسكري إلى رتبة أدنى برتبة واحدة أو أكثر من الرتبة التي يحملها وفقاً لأحكام هذا القانون" (7)، وفي هذا الاطار نصت المادة (203) من ذات القانون: "تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون كيفية تنزيل الرتبة العسكرية أو نزاعها" (8)، والتي لم تصدر عن الجهات المختصة حتى تاريخه وتشكل فراغاً قانونياً يقضي بتنظيم احكام القانون.

(1) المادة (3/189)، قانون العقوبات الثوري.

(2) المادة (4/189)، المرجع السابق.

(3) المادة (5/189)، قانون العقوبات الثوري.

(4) المادة (3/ط)، المرجع السابق.

(5) المادة (6/189)، المرجع السابق.

(6) راجع في ذلك سلم الرواتب والعلاوات، جدول رقم (1)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(7) المادة (1)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(8) المادة (203)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

ويرى الباحث أن العقوبة الانضباطية المتمثلة في تنزيل الرتبة ينبغي أن تندرج تحت اطار العقوبات التأديبية التي تحاط بالعديد من الضوابط والأحكام التي تستند لإجراءات المسائلة التأديبية، ولا سيما بأن هناك عقوبة تأديبية نص عليها المشرع تتمثل في الترك في الرتبة بما لا يزيد عن سنتين، فلا يتصور أن تكون العقوبة الانضباطية تنزيل الرتبة أي حرمان الضباط من أربعة سنوات على الأقل مقارنة مع العقوبة التأديبية التي يتأخر بها الضابط سنتين حتى يستحق الترقية.

الفرع الثاني

العقوبات التأديبية الموقعة على الضباط

بيّنت المادة (96) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الضباط المخالفين، وهي عقوبات تمس الضابط في مركزه الوظيفي ومنها في مركزه المالي وقد تصل لإنهاء الرابطة الوظيفية المتمثلة بالفصل من الخدمة، والتي سيتم تفصيلها حسب الآتي:

• إنهاء النذب:

عرّف القانون الناظم لقوى الأمن النذب على "أن يخدم الضابط بعيداً عن وحدات القوة المعين للخدمة فيها لمدة لا تتجاوز ثلاثة سنوات، بقرار من لجنة الضباط ومصادقة الوزير المختص" (1)، وكذلك يُقصد في نذب الموظف أن يُسند له وظيفة أخرى مؤقتة خارج الجهة التي يعمل بها مع الاحتفاظ بدرجته الوظيفية. (2)

ويتضح مما سبق أن هناك احكام بيّنها القانون تتعلق في نذب الضابط تتمثل بالآتي: (1). يكون النذب خارج أي قوة من قوى الامن على اختلاف رتبهم العسكرية بقرار من لجنة الضباط ومصادقة الوزير المختص، 2. يجوز بقرار مسبب من لجنة الضباط ومصادقة الوزير المختص تمديد النذب لسنة واحدة، 3. إذا تم نقل الضابط من نذب لآخر تحسب مدة النذب له من تاريخ نذبه الأول، 4. يتم النذب مرة واحدة في العام بين شهر اب وأيلول إلا إذا اقتضت الضرورة النذب في غير الوقت المحدد، 5. يجوز أن ينتدب الضابط في وظيفة مخصص لها رتبة أعلى من رتبته، 6. لا يجوز إعادة نذب الضابط قبل مضي سنتين على انتهاء نذبه السابق). (3)

(1) المادة (58)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(2) راضي، مازن ليلو، (2008)، *الوجيز في القانون الإداري*، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، ص127

(3) المادة (55، 58، 59)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

وفي هذا الصدد اعتبر المشرع الفلسطيني بأن ارتكاب الضابط المنتدب لمخالفة تستوجب المسائلة التأديبية قد تعرضه لعقوبة إنهاء الندب والعودة لوحدته المُعين بها، بالإضافة للأحوال التي حددها القانون والمتمثلة بما يلي: (1)

- إذا لم يجتز الضابط دورات التأهيل المطلوبة، وتبين تقصيره في متطلبات اجتيازها.
- إذا صدر بحقه تقرير كفاءه غير مرضي.

• الترك في الرتبة بما لا يزيد عن سنتين:

من البديهي تدرج الضباط في الرتب العسكرية ابتداءً من رتبة ملازم وحتى لواء ولكل رتبة عدد معين من السنوات يخدم بها الضابط حتى يتمكن من الحصول على الترقية إلى الرتبة التي يليها، وبالتالي فإن الضابط والموظف بشكل عام يسعى دوماً للبحث عن ترقيته حتى يُحسن من مركزه الوظيفي، وبهذا يتضح مفهوم عقوبة الترك في الرتبة والتي تعني إبقاء الضابط في رتبته الحالية لمدة أكثر مما حددها القانون (2)، فعلى سبيل المثال ضابط برتبة نقيب يستحق رتبة رائد بعد الخدمة لمدة أربعة سنوات، أما إذا ارتكب مخالفة تأديبية تستوجب عقوبة الترك في الخدمة يتأخر استحقاقه لرتبة رائد لـ (6 سنوات خدمة) كحد أقصى بدل (4 سنوات خدمة).

ومما لا شك فيه إن تأخير ترقية الضابط وتجاوز المدة المحددة لسنوات الخدمة أسوة بباقي زملائه لا تؤثر فقط على مركزه الوظيفي، بل تمتد لحرمانه من العلاوة المالية التي يستحقها في الرتبة التي كان من المفترض أن يترقى لها على الرغم من كون ذلك لمدة محددة ومؤقتة.

• الحرمان من العلاوة الدورية أو علاوة القيادة:

تعتبر العلاوة حق لكل ضابط والحرمان منها عقوبة، وهي عبارة عن مبلغ محدد من المال يحدده القانون وتختلف العلاوات بمسماها ومقدارها حسب المركز الوظيفي بالرتبة التي يعمل بها الضابط العسكري، ومن هذه العلاوات: (3)

- العلاوة الاجتماعية (الزوجة والأولاد).
- علاوة الاختصاص (مهندس، حقوقي، طبيب، ..)
- علاوة القيادة (العلاوة التي يستحقها الضابط بناءً على رتبته العسكرية).

(1) المادة (60)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(2) المادة (2/96)، المرجع سابق.

(3) المادة (68)، المرجع السابق.

- علاوة الإقليم .
- علاوة المخاطرة.
- بدل انتقال السكن إلى مكان العمل .

كما ويستحق الضابط العلاوة الدورية المقررة لرتبته العسكرية كل عام ابتداءً من تاريخ تعيينه أو ترقيته حسب مقتضى الحال (1)، وتُعرف العلاوة الدورية على أنها "الزيادة التي تمنح للموظف بشكل دوري كل سنة استناداً للنظام الوظيفي، بحيث يزداد الراتب ضمن حدود سلم الدرجة التي يشغلها وتدخل هذه الزيادة في الراتب الأساسي الذي يعتمد عند تقرير حقوق الموظف لغايات التقاعد" (2)، وتحتسب قيمة العلاوة الدورية بنسبة واحد وربع بالمائة من الراتب الأساسي عن كل سنة خدمة وفقاً لسلم الرواتب والعلاوات. (3)

واستناداً لما سبق أجاز المشرع الفلسطيني توقيع عقوبة تأديبية بحق الضابط المخالف تتمثل بالحرمان من العلاوة الدورية أو علاوة القيادة، مما ينعكس على الراتب الشهري للضابط باعتبار أن هذه العقوبة من العقوبات المالية التي تمس المركز المالي له.

• الإحالة إلى الاستبعاد:

يعتبر الاستبعاد بمثابة وقف مؤقت عن العمل فلا يقوم الضابط بالمهام والواجبات التي كانت موكلة له قبل الإحالة إلى الاستبعاد، ويتعامل معاملة الشخص المتقاعد من وظيفته العسكرية، وقد حدد القانون الحالات التي يُحال فيها الضابط للاستبعاد، وهي على النحو الآتي: (4)

1. **عدم اللياقة للخدمة طبياً:** اشترط المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة لقوى الامن الفلسطينية أن يكون المتقدم للعمل في قوى الأمن لائقاً صحياً، أي أنه يتمتع بصحة وسلامة تكون على القدر الكافي الذي يمكنه من القيام بواجباته الوظيفية والعسكرية وتحمل أعبائها وخلوه من الأمراض المعدية التي قد تسبب ضرراً بالمحيطين، وكون اللياقة الصحية شرطاً في التعيين فإنه ينبغي استمرار تمتعه بها طوال فترة وجوده بالوظيفة، فإذا ثبت بأن الضابط أصبح غير لائق للخدمة طبياً يتم إحالته للاستبعاد ويتم اثبات عدم اللياقة من خلال لجنة طبية مختصة.
2. **صدور قرار تأديبي بحقه:** منح المشرع الفلسطيني للإدارة صلاحية إيقاع عقوبة تأديبية يُحال بموجبها الضابط المخالف للاستبعاد، فلا يجوز له القيام بالمهام التي كانت موكلة له أو ارتداء

(1) المادة (70)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(2) سلطان، كوثر حازم، (2010)، تأخير العلاوة السنوية والترقية للموظف العام، بحث منشور، مجلة حولية المنتدى، مج 1، ع 5، العراق، ص 95

(3) أنظر جدول رقم (1) المتعلق بسلم الرواتب والعلاوات، ملحق في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(4) المادة (118)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

الذي العسكري إلا بعد العودة للخدمة، وتختص لجنة الضباط بتوقيع هذه العقوبة وبمصادقة الوزير المختص. (1)

وإن هذه العقوبة لها آثار على المركز الوظيفي والمالي للضابط المحال للاستيداع بحيث أنه لا تحتسب مدة الاستيداع من سنوات الخدمة المقبولة للترقية أو لغايات التقاعد، وكذلك لا يتقاضى المحال للاستيداع راتباً كاملاً بل حدد القانون نسبة من الراتب يتقاضاها خلال هذه الفترة.

3. **بناءً على طلب الضابط:** يحق للضابط أن يتقدم بطلب للإحالة إلى الاستيداع لمدة لا تزيد عن عام، ويجوز تمديدها بموافقة من لجنة الضباط ومصادقة الوزير المختص لمدة لا تتجاوز ثلاثة سنوات.

ويترتب على إحالة الضابط للاستيداع النتائج الآتية:

- يتقاضى الضابط المحال للاستيداع أربعة أخماس الراتب الذي تقاضاه عن الشهر الأخير قبل الإحالة للاستيداع، ويبقى خاضعاً لأحكام القانون الناظم لعمل قوى الأمن وأنظمة الضبط والربط العسكرية. (2)
- لا يجوز للضابط المحال للاستيداع ارتداء الزي العسكري إلا عند عودته رسمياً للخدمة. (3)
- إذا انتهت مدة الاستيداع دون عودة الضابط للخدمة يُشطب بقوة القانون من سجلات قوى الأمن. (4)

ويرى **الباحث** بأن القانون الناظم لقوى الأمن لم يرسم طريقاً لعودة الضابط إلى الخدمة، في ظل وجود إشكالية العودة لمركزه الوظيفي ولا سيما بأن القانون لم يحدد مدة الاستيداع في القرار التأديبي والتي قد تصل لبلوغ سن التقاعد أو توافر الشروط الخاصة في إحالة ضباط قوى الأمن للتقاعد.

● الاستغناء عن الخدمة:

تعد هذه العقوبة من أشد العقوبات التأديبية التي يُمكن إيقاعها على الضابط المخالف، والتي تتمثل في إنهاء الرابطة الوظيفية بين الجهة الإدارية والضابط، وبذلك تكون أكثر العقوبات

(1) راجع في ذلك المادة (96)، من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(2) المادة (119)، المرجع السابق.

(3) المادة (120)، المرجع السابق.

(4) المادة (118)، المرجع السابق.

التأديبية ايلاًماً باعتبارها تتعلق براتب العسكري الذي يتقاضاه جراء خدمته في الوظيفة العسكرية، وكون الإدارة استغنت عن خدمته فقد حقه في تقاضي الراتب المخصص للوظيفة التي كان يعمل بها.

ومن هذا المنطلق ونظراً لخطورة هذه العقوبة ميّز المشرع الفلسطيني هذه العقوبة عن غيرها من العقوبات التأديبية وألزمها بمصادقة الرئيس، بحيث أن جميع العقوبات سائلة الذكر ملزمة بمصادقة الوزير المختص عليها إلا في حالة الاستغناء عن الخدمة فيلزم الحصول على تصديق من الرئيس. (1)

وعلاوة على ذلك منح القانون صلاحية للجنة الضباط الحرمان من الرتبة العسكرية للضابط الذي يُستغنى عن خدمته وألزمها بمصادقة الرئيس، وهذا ما أكدت عليه المادة (202) من قانون الخدمة في قوى الأمن حيث جاء فيها: "أما من يستغنى عن خدمته من الضباط لأسباب تأديبية فيكون حرمانهم من رتبهم بناءً على قرار من لجنة الضباط وتصديق الرئيس، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون قواعد حرمان العسكريين من رتبهم". (2)

وبالتدقيق في نص المادة المشار إليه أعلاه يتبين في حالة الاستغناء عن الخدمة لا يُحرم الضابط من رتبته العسكرية إلا إذا صادق الرئيس على قرار لجنة الضباط القاضي بحرمانه من الرتبة، باعتبار أن قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني كفل حق الضابط المستغنى عن خدمته في تقاضي راتب تقاعدي، حيث جاء فيه "يستحق المنتفع معاشاً عند انتهاء خدمته في الحالات الآتية: 3. في حالة انتهاء الخدمة بسبب الفصل بقرار من القائد العام أو الاستغناء عن الخدمة إذا كانت مدة الخدمة المحسوبة في المعاش خمس عشرة سنة على الأقل". (3)

ويرى الباحث بأن القانون ارتكز على اصدار لائحة تنفيذية تبين قواعد حرمان العسكريين من رتبهم، وكذلك اوكل لها بعض الاحكام والإجراءات الخاصة في مجال التأديب بشكل عام، إلا أنه لغاية الان لم يصدر عن الجهات المختصة لائحة تنفيذية لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية على الرغم من الحاجة الملحة لوجودها حتى تغطي النقص الذي يعترى هذا القانون.

(1) المادة (96)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(2) المادة (202)، المرجع السابق.

(3) المادة (23)، قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004، ديوان الجريدة الرسمية، ع 53، ص 94، موقع الكتروني، ديوان الجريدة الرسمية - الاعداد العادية (pna.ps).

المطلب الثالث

محو العقوبة التأديبية

يحرص المشرع على استقرار الحالة الوظيفية للضابط، وفتح باب الأمل والعودة للاستقامة دون وجود اثار سلبية تعيق تقدمه وتهدم روح الابتكار والمنافسة والتي تعتبر جوهر تحسين الأداء الوظيفي داخل المؤسسة الأمنية والعسكرية، وطالما أن العقوبة التأديبية – كما أشرنا سابقاً – تهدف لتقويم سلوك الضابط واصلاحه وليس فقط مجازاته، فعلى الجهات المختصة إزالة أي معيقات من شأنها التأثير سلباً على العاملين لديها.

وفي هذا الاطار سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، بحيث نبين بالفرع الأول مفهوم محو العقوبة التأديبية، وتتناول في الفرع الثاني احكام محو العقوبة التأديبية.

الفرع الأول

مفهوم محو العقوبة التأديبية

يُقصد في محو العقوبة التأديبية "إزالة اثار العقوبة بعد مرور مدة معينة بشرط ابداء الموظف جديته في العمل وحسن سلوكه الوظيفي وتعامله مع الاخرين، ولم يرتكب ما يعرضه للعقاب" (1)، والحكمة من محو الجزاء التأديبي هي لتشجيع الضابط في الاستمرار بالعمل بدقة وامانة وإخلاص، وأن لا يلتفت للخطأ الذي اقترفه ويجعله عائقاً امام مستقبله، لذا فإن محو هذه العقوبة تكون بمثابة مساحة يُكافئ خلالها الضابط عند العودة لانضباطه والتزامه بمهامه وواجباته الوظيفية.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك عدة حالات ينتهي بها القرار التأديبي وهي اشبه في محو العقوبة التأديبية مع اختلاف الأثر المترتب على كل منها كسحب العقوبة التأديبية، وانقضاء العقوبة لانقضاء الدعوى التأديبية، وحتى يتضح مفهوم محو العقوبة التأديبية لا بد من التفرقة مع كل من هذه الحالات على النحو الاتي:

- **سحب العقوبة التأديبية:** يعتبر القرار التأديبي قراراً ادارياً يترتب على سحبه العودة لما قبل إصداره وانهاء أي اثار قانونية ترتبت منذ القرار القاضي بتوقيع العقوبة حتى سحبه، ويُمكن تعريف سحب القرار الإداري بأنه "إنهاء الاثار القانونية التي ترتب على اصدار القرارات الإدارية غير المشروعية بأثر رجعي، أي كأنها لم تكن إطلاقاً بالنسبة للماضي والحاضر

(1) الجمعات، أكرم محمود، (2010)، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، الأردن، ص127

والمستقبل" (1)، ويتضح من ذلك بأن سحب العقوبة التأديبية تقوم على شقين، الأول: الإلغاء المتمثل في إنهاء أي وجود مادي وقانوني للقرار المسحوب، والثاني يُبين أن القرار المسحوب يُنهي الآثار القانونية التي ترتبت على القرار ماضياً ومستقبلاً.

وتختلف بذلك عن محو العقوبة التأديبية بأن الأخيرة لا تعود للماضي ولا تنهي أي آثار قانونية سابقة على محو العقوبة، وإنما تتعلق بالمستقبل فقط هذا من جانب، ومن جانب آخر في حالة السحب يكون القرار المسحوب غير مشروع وتصحيح خطأ وقعت فيه الجهة الإدارية مصدرة القرار، أما في حالة محو العقوبة التأديبية تكون العقوبة مشروعة واستوفت كافة الشروط المطلوبة ويتم محوها بالطرق المحددة قانوناً بهدف تشجيع الضابط على الاستقامة والعمل بمهنية دون الالتفات للخلف.

● **انقضاء العقوبة بانقضاء الدعوى التأديبية:** الأصل أن تنقضي الدعوى التأديبية بمجرد صدور قرار من المحكمة التأديبية المختصة أو مجلس التأديب المختص، إلا في حالة التقادم والوفاة فتتنقضي الدعوى التأديبية قبيل الحكم بها، حسب التوضيح الآتي:

- **انقضاء الدعوى بالتقادم:** وتعني "مرور فترة من الزمن يحددها القانون تبدأ من تاريخ وقوع المخالفة، دون أن يتخذ خلال هذه الفترة أي إجراء من إجراءات الدعوى التأديبية، مما يترتب على ذلك سقوط الادعاء بالمخالفة، وذلك لأن صمت الإدارة عن المخالفة طيلة المدة المحددة قانوناً بالرغم من علمها بها يدل على نية الجهة الإدارية التجاوز عنها، وإلا لما توانت عن اتخاذ الإجراء المناسب بعد علمها بالمخالفة مباشرة، فضلاً على أنه بعد انقضاء المدة يصعب اثبات المخالفة". (2)

وفي هذا السياق نصت المادة (30) من القرار بقانون بشأن الشرطة على أنه: (3)

1. تسقط الملاحقة التأديبية بحق الضابط بمضي أي من المدين التاليتين، أيهما أقرب:
أ- ستة أشهر من تاريخ علم المدير العام أو القادة المباشرين ومن في حكمهم بارتكاب المخالفة كل في حدود اختصاصه ونطاقه إشرافه.

ب- سنة من تاريخ ارتكاب المخالفة.

2. تنقطع المدد المحددة في الفقرة (1) من هذه المادة بأي إجراء من إجراءات المجالس التأديبية، وتسري المدد من جديد من تاريخ آخر إجراء.

(1) عوابدي، عمار، (2009)، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط5، ص170.

(2) عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام، (2004)، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط2، ص302.

(3) المادة (30)، القرار بقانون رقم (23) لسنة 2017 بشأن الشرطة.

- **انقضاء الدعوى بالوفاء:** تتميز الدعوى التأديبية بأنها شخصية أي أنها لا ترفع إلا على الضابط مرتكب المخالفة، فإذا ما توفي الضابط في أي مرحلة من مراحل الدعوى التأديبية وقبل الفصل فيها تنقضي الدعوى.
- وقد أخذ المشرع الفلسطيني بفكرة محو العقوبات التأديبية شريطة تنفيذ الموظف للعقوبة المقررة له، ومرور المدة الزمنية المحددة قانوناً، وتعتبر في هذا الإطار كأنها لم تكن بالنسبة للمستقبل، وإزالة ما يتعلق بالعقوبة التأديبية من ملفه الوظيفي مما يساهم في تشجيع الموظف لتحسين اداءه الوظيفي وعدم العودة لارتكاب المخالفات. (1)

الفرع الثاني

احكام محو العقوبة التأديبية

- وفي هذا الصدد بيّنت المادة (97) من قانون الخدمة في قوى الأمن أحكام محو العقوبة التأديبية على النحو الآتي: (2)
- تمحى العقوبة التأديبية بانقضاء سنتين في حالة الترك في الرتبة.
- تمحى العقوبات التأديبية بانقضاء ثلاثة سنوات لباقي العقوبات الأخرى باستثناء عقوبات الاستبعاد والاستغناء عن الخدمة.
- يكون محو العقوبة التأديبية بقرار من لجنة الضباط إذا تبين بأن سلوك الضابط مرضي بالاستناد لتقارير الكفاءة السنوية.
- في حال محو العقوبة التأديبية تعتبر كأنها لم تكن بالنسبة للمستقبل، ولا يؤثر ذلك على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة لها، وترفع أوراق العقوبة وما يتعلق بها من ملف خدمة الضابط .
- ويتضح مما سبق بأن المشرع حدد شروطاً عامة لمحو العقوبة التأديبية تتمثل في شرطين رئيسيين متكاملين، فإذا توافر احدهما وانتفى الآخر لا يتم محو العقوبة من سجل الضابط:
- **انقضاء المدة:** تحتسب المدة المحددة لمحو العقوبة التأديبية من تاريخ توقيع العقوبة، وتحدد هذه المدة بحسب جسامه المخالفة (3)، وإذا كان بحق المخالف أكثر من عقوبة تأديبية

(1) بلوشة، شريف احمد، (2017)، المسؤولية التأديبية للطبيب في الوظيفة العامة، مجلة الاسراء للعلوم الإنسانية، 3ع، جامعة الاسراء، غزة، فلسطين، ص 364

(2) المادة (97)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(3) الثقل، مشعل، المسؤولية التأديبية للمحامي، مرجع سابق، ص 208

تحتسب مدة محو كل عقوبة بشكل منفرد ومستقل ابتداءً من تاريخ توقيع كلاً منها شريطة مراعاة باقي شروط محو العقوبة (1).

- **حسن السلوك:** يجب أن يثبت أن الضابط الذي تم توقيع العقوبة عليه استقام في عمله وسلوكه، ويتضح ذلك من خلال وجود تقارير كفاءة مرضية وملف الخدمة الخاص به خالي من أي إساءة، بالإضافة إلى أن تكون آراء رؤسائه بالعمل مؤيدة لمحو العقوبة عنه. وفي هذا الصدد وبعد التحقق من توافر الشرطان يتم محو العقوبة التأديبية بقوة القانون ويعني ذلك عدم الحاجة لتقديم طلب من قبل صاحب الشأن على الرغم من عدم وجود ما يمنع ذلك، طالما قد توافرت الشروط الواجبة لمحو العقوبة التأديبية، مع العلم بأن المشرع الفلسطيني قد رهن هذا الأمر بصدور قرار من قبل لجنة الضباط يقضي بمحو هذه العقوبة، ويترتب على ذلك الآثار الآتية:

- **تعتبر العقوبة التأديبية كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل:** إن محو العقوبة التأديبية لا يرتب أثراً رجعياً بل يقتصر هذا الأثر بالنسبة للمستقبل فقط، فلا يتصور أن يتم إعادة ما تم خصمه من الراتب إذا ما تم محو عقوبة الحسم من الراتب، لأن محو العقوبة لا يعني أن العقوبة في غير مكانها أو لا يستحقها الضابط، والأثر المترتب على العقوبة التأديبية يقع بصورة حتمية بمجرد توقيعها، ولا يعني القرار الصادر بمحوها أن يتم الغائها، بل يقتصر أثره على اعتبارها مستقبلاً كأن لم تكن. (2)

- **ترفع أوراق العقوبة التأديبية وما يتعلق بها من ملف خدمة الضابط:** يُترجم هذا الأثر الغاية من محو العقوبة التي تتركز على عدم إبقاء أي آثار جانبية في نفس الضابط، فلا يحق للجهة الإدارية أن تتخذ من العقوبة التي تم محوها معياراً في تقدير كفاءة الضابط، أو الترقية وكل ما يتعلق في شؤون الوظيفة، ولا سيما بأن بقاء هذه العقوبة في ملف الخدمة الخاص بالضابط تشكل له حالة من اليأس والإحباط وتنعكس سلباً على شخصه وعمله وبالتالي على الجهة الإدارية والمرفق العام الذي يعمل به وعلى سير العمل فيه. (3)

(1) علي، محمد إبراهيم، (2010)، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1، ص 395

(2) أنظر في ذات السياق: بلوشة، شريف، المسؤولية التأديبية للطبيب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص364

(3) أنظر في ذات السياق: زين الدين، بلال أمين، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص455

الفصل الثاني

الاحكام الإجرائية للمساءلة التأديبية

تعد المسائلة التأديبية إحدى مظاهر السلطة الرئاسية على الموظف والتي تهدف لتقويم سلوك الموظف المخطئ من خلال الوقوف على الأسباب التي دفعته للقيام بهذا الخطأ، فالمسؤولية التأديبية للموظف تعني "الإجراءات التي تترتب على إخلاله بواجبه الوظيفي وارتكابه للمخالفات التي قد تنتهي بثبوت الخطأ، مما يترتب توقع جزاء تأديبي عليه من السلطة التأديبية المختصة".⁽¹⁾ ويخضع النظام التأديبي لنوعين من الإجراءات أولهما: إجراءات محددة لسلطة التأديب من حيث البحث عن المخالفة ومرتكبها وصولاً للتحقيق معه وتوقيع الجزاء جراء ما ثبت بحقه، ثانيهما: الإجراءات المتعلقة بالضمانات التي يستطيع الضابط من خلالها أن يعترض على العقوبة التأديبية ويحمي نفسه ومركزه الوظيفي.

وحتى يتم الوقوف على الاحكام الإجرائية للمساءلة التأديبية ينبغي تقسيم هذا الفصل إلى

مبحثين:

➤ المبحث الأول: الضوابط الإجرائية لمساءلة الضباط تأديبياً.

➤ المبحث الثاني: الاعتراض على العقوبة التأديبية.

(1) الشاعر، أنور حمدان، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة في التشريع الفلسطيني، مكتبة نيسان، فلسطين، ص 66

المبحث الأول

الضوابط الإجرائية لمسائلة الضباط تأديبياً

ينبغي عند توقيع الجزاء التأديبي التقيد في ضوابط شكلية واجرائية تشكل ضامناً لسلامة صحة القرار التأديبي ويترتب على مخالفتها البطلان، ومن هذه الضوابط أن يصدر القرار التأديبي عن السلطة المختصة بالتأديب، وذلك بعد الانتهاء من إجراءات التحقيق الإداري مع صاحب الشأن. (1)

وعلى ضوء ذلك سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، بحيث نوضح في المطلب الأول السلطة المختصة في الإجراءات التأديبية، ونعرج في المطلب الثاني على التحقيق الإداري.

المطلب الأول

السلطة المختصة في الإجراءات التأديبية

من البديهي أن تكون السلطة التأديبية هي الجهة الإدارية المختصة بتأديب العاملين لديها بمقتضى القانون، ويكون لها توقيع العقوبات التي من شأنها التأثير على المركز الوظيفي أو الحرمان من امتيازاتها بصورة مؤقتة أو نهائية، إذا ما ثبت الاخلال بالواجبات أو الخروج عن مقتضيات الوظيفة العمومية.

وتجدر الإشارة إلى أن السلطة التأديبية التي تختص في توقيع العقوبة التأديبية هي لجنة الضباط بمصادقة الوزير المختص وذلك استناداً لنص المادة (96) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، وهي ذاتها التي تخول جهات الاختصاص بمباشرة الإجراءات التأديبية التي من شأنها الوقوف على حيثيات المخالفة ومرتكبها تمهيداً لاتخاذ الجهة المختصة الجزاء التأديبي المناسب.

وتتعدد الجهة المختصة بالإجراءات التأديبية وفقاً لتكليف الوزير المختص لذا سيتم تقسيم هذا المطلب لثلاثة فروع، بحيث يتضمن الفرع الأول الحديث حول لجنة الضباط، ويتمحور الفرع الثاني حول مجلس التأديب، ويتطرق الفرع الثالث حول لجنة التحقيق.

(1) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص62

الفرع الأول لجنة الضباط

أنشأت بموجب قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية لجنة قيادية تسمى لجنة الضباط لقوى الأمن والتي تتألف من: (1)

أ- القائد العام	رئيساً
ب- رئيس المخابرات العامة	عضواً
ت- قائد قوات الأمن الوطني	عضواً
ث- مدير عام الأمن الداخلي	عضواً
ج- مدير إدارة شؤون الضباط	عضواً
ح- مدير عام الشرطة	عضواً
خ- مدير عام الأمن الوقائي	عضواً
د- المفوض العام للتوجيه الوطني	عضواً
ذ- قائد الحرس الرئاسي	عضواً
ر- مدير عام الاستخبارات العسكرية	عضواً

لرئيس في حال شغور أي من مناصب الضباط المشار إليهم في الفقرة (1) تفويض صلاحيات ذلك المنصب لمن يراه مناسباً من الضباط المشهود لهم بالخبرة والكفاءة.

وتختص لجنة الضباط بالنظر في المسائل المتعلقة بشؤون الضباط وتحديداً التي ترتبط

بالمواضيع الآتية: (2)

- بدء تعيين الضباط في قوى الأمن .
- الترقية.
- الإحالة الى الاستيداع أو انتهاء الخدمة أو قبول الاستقالة.
- الاستغناء عن الخدمة.
- الإعادة إلى الخدمة في قوى الأمن أو النقل منها.
- التوصية بمنح الضباط الأوسمة والأنواط والميداليات.
- اختيار أعضاء البعثات العسكرية من بين المرشحين لها.

(1) المادة (17)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، وتعديلاته بالقرار بقانون الصادر بالعام 2010 بشأن تشكيل لجنة الضباط لقوى الأمن.

(2) المادة (19)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

- السماح للضباط في الإعارة والإجازات الدراسية.
 - تحديد الأقدمية للضباط وردها.
 - تعيين الضباط في مناصب القيادة والأركان والوظائف الرئيسية الأخرى.
 - تعيين الضباط من رتبتي العميد والعقيد في الوظائف المختلفة.
 - انتداب الضباط من مختلف الرتب خارج وحدات قوى الأمن.
 - اختيار الضباط الموصي بقبولهم للدراسات بكلية الأركان أو لأية دراسة أخرى.
 - استدعاء الضباط المنهي خدماتهم وضباط الاحتياط، والأشخاص المكلفين للخدمة العاملة، وكذلك ترقيةاتهم أو شطب أسمائهم من كشوفات قوى الأمن.
- وحتى يسهل عمل لجنة الضباط المشكلة من قوى الأمن تم تشكيل لجنة ضباط فرعية في كل جهاز مع اختلاف مسماها في بعض الأحيان إلا أنها تعمل بالجانب الاجرائي وتقف على كافة التفاصيل المتعلقة بشؤون الضباط قبل أن ترفع توصياتها للجنة الضباط العليا، حيث جاء في قانون الخدمة في قوى الأمن: "تشكل لجنة ضباط فرعية في كل من قوات الأمن الوطني وقوى الأمن الداخلي والمخابرات العامة، وتقوم برفع توصياتها إلى لجنة الضباط". (1)
- وعلى ضوء ذلك جاء في المادة (14) من القرار بقانون بشأن الشرطة: "تشكل بمقتضى احكام هذا القرار بقانون لجنة عليا للشرطة، بقرار من المدير العام ومصادقة الوزير" وتتكون هذه اللجنة حسب ما بيّنت المادة (2) من القرار بقانون رقم (2) لسنة 2020 لتعديل القرار بقانون رقم (23) لسنة 2017 بشأن الشرطة من: (2)
- أ- المدير العام
رئيساً
- ب- نائب المدير العام
- ت- المفتش العام
- ث- مساعدي المدير العام
- ج- خمسة ضباط من مدراء الإدارات المتخصصة والمحافظات
- وكذلك نص قانون المخابرات العامة على تشكيل لجنة ضباط فرعية حيث جاء فيه: "وفقاً لأحكام قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية بقرار من رئيس المخابرات العامة تشكل لجنة ضباط فرعية، وتمارس اختصاصاتها على كافة العاملين في المخابرات". (3)

(1) المادة (18)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(2) المادة (17)، القرار بقانون رقم (23) لسنة 2017، بشأن الشرطة، وتعديلاته بالقرار بقانون رقم (2) لسنة 2020.

(3) المادة (21)، والمادة (22)، من قانون المخابرات العامة.

وفي هذا الصدد يتيح القانون للسلطة المختصة بالتأديب أن تصدر قرارها بشأن مباشرة لجنة الضباط بالإجراءات التأديبية سواء كانت لجنة الضباط العليا المكونة من قوى الأمن إن اقتضت الضرورة ذلك، أو اللجنة الفرعية في كل قوة من قوى الأمن الفلسطينية والتي ستقوم بدورها برفع توصياتها للجنة الضباط ومصادقة الجهة المختصة المحددة قانوناً سواء كانت الوزير المختص أو الرئيس في حالة الاستغناء عن الخدمة .

الفرع الثاني

مجلس التأديب

تتضمن كل دائرة حكومية وتحديداً في قوى الامن في هياكلها الإدارية إدارة عامة تمارس دورها الرقابي على العاملين لديها من جانب، وتقوم بالإجراءات التي من شأنها الوقوف على سلوكيات الضباط ومراجعتهم بالأخطاء التي يرتكبونها وفقاً لما يقتضيه القانون، وهذا لا يتعارض مع تكليف لجنة مختصة بالتأديب باعتبار أن الأولى وجودها ذو طابع اداري عام يسعى للقيام بالمهام الموكلة لها في سبيل ضبط سلوك الضباط من خلال استقبال الشكاوى والملاحظات ومعالجتها، ولها أن ترفع توصياتها للجنة الضباط الفرعية في كل قوى من قوى الأمن بشأن توقيع العقوبة التأديبية بحق مرتكبها قبل المصادقة عليها من قبل الوزير المختص، أما الثانية والمتعلقة باللجنة المختصة بالتأديب فهي تأتي في سياق متخصص لنظر قضية أو مخالفة محددة وتنتهي بمجرد انتهاء عملها ورفع توصياتها لجهات الاختصاص.

ويتضح مما سبق بأن انشاء هذه الإدارات هي بمثابة مجالس تأديب مكلفة من صاحب الاختصاص وهو الوزير المختص بمباشرة أي اجراء تأديبي بحق مرتكبي المخالفات وليس فقط الرقابة على سلوك الضباط والعاملين بالمرفق العام ككل، وتختلف مسميات هذه الإدارات في كل قوى من قوى الأمن، فقد تحمل اسم (الإدارة العامة للرقابة والتفتيش، أو إدارة الامن الداخلي، أو الإدارة العامة لأمن الجهاز، أو وحدة الأمن والتفتيش) فجميعها تقوم بذات المهام المتمثلة بضبط سلوك الضباط، وهو ما يتم العمل به في مختلف قوى الامن الفلسطينية باستثناء الشرطة، فإضافة لوجود مثل هذه الإدارات في هيكلها الإداري فقد حدد القرار بقانون الناظم لعمل الشرطة تشكيل مجلس تأديبي من خلال النص الاتي: "تشكل مجالس التأديب للضباط بقرار من الوزير، بناء على توصية المدير العام، وتكون هذه المجالس مسؤولة عن المخالفات التأديبية المحالة إليها، وتنقسم هذه المجالس إلى:

أ- مجلس التأديب الابتدائي: ينظر في المخالفات التأديبية لضباط الشرطة لمن هم دون رتبة عميد.

ب- مجلس التأديب الأعلى: ينظر في المخالفات التأديبية لضباط الشرطة من رتبة عميد فما فوق. ويصدر الوزير بالتشاور مع المدير العام القرارات والتعليمات بشأن الإجراءات الخاصة بعمل المجالس التأديبية وكل ما يتعلق بتنظيم أعمالها مع مراعاة الأحكام الواردة في قانون الخدمة والقوانين النافذة ذات الصلة بشأن المخالفات والعقوبات المقررة لها". (1)

ويتضح مما سبق بأن الجهة المختصة في الإجراءات التأديبية قد تتولاها إدارة عامة تختص في ضبط سلوك الضباط أو مجلس خاص بالتأديب، وفي كلا الحالتين فإن الوزير المختص من يقرر إحالة الضابط لأي من هذه الجهات لغرض مباشرة إجراءات التأديب، وترفع توصياتها بعد انتهاء عملها للجنة الضباط ويصادق عليها الوزير المختص، حيث جاء في القرار بقانون الناظم لعمل الشرطة بشأن توصيات مجلس التأديب: "يقوم المدير العام بعرض توصيات المجالس التأديبية على لجنة الضباط فيما يتعلق باختصاصاتها، وتكون هذه التوصيات نافذة بمصادقة الرئيس أو الوزير كل في حدود اختصاصه، وفيما عدا اختصاص لجنة الضباط، تكون توصيات المجالس التأديبية نافذة بعد مصادقة المدير العام عليها". (2)

الفرع الثالث

لجنة التحقيق

يمكن للجهة الإدارية أن تقوم بإجراء التحقيق من خلال اتباع طريقتين، الأولى: من خلال تكليف أحد الرؤساء الإداريين المباشرين بالتحقيق مع الموظف مرتكب المخالفة أو المشتبه به بارتكابها، والثانية: يتولى التحقيق الإداري إدارة متخصصة تعنى بالشؤون القانونية أو ذات اختصاص داخلي يتعلق بشؤون الموظفين (3)، وفي كلا الحالتين يكون قرار الجهة الموكل إليها بالتحقيق بقرار من الوزير المختص كما هو الحال في قرار الإحالة للتحقيق سالف الذكر.

وبالعودة لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية نجد بأن المشرع لم يحدد الجهة التي يوكل لها التحقيق مع الضابط مرتكب المخالفة التأديبية واكتفى في النص على وجود لجنة

(1) المادة (27)، القرار بقانون رقم (23) لسنة 2017، بشأن الشرطة.

(2) المادة (29)، المرجع السابق.

(3) أنظر في ذات السياق: الحوري، ارشيد عبد الهادي، (2001)، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دراسة مقارنة بين التشريعيين المصري والكويتي، دار النصر للطباعة الإسلامية، القاهرة، مصر، ص534

تحقيق⁽¹⁾، مما يعني بأن التحقيق مع الضابط يكون من خلال لجنة يعينها الوزير المختص أو مدير عام الجهاز حسب المسميات المعمول بها في الوقت الحالي، وهي قد تكون عبارة عن لجنة من دوائر ذات اختصاص يكون لهم القدرة والمعرفة في حيثيات الواقعة من جانب، والامام بإجراءات التحقيق من جانب آخر.

وعلاوة على ذلك فإن لجنة التحقيق مع الضابط مرتكب المخالفة أو المشتبه به بارتكاب المخالفة يجب أن تتصف بعدة صفات يمكن اجمالها بالاتي:

- أن تكون مكونة من عدد من الضباط حتى لا يكون الامر متروكاً لقرار فردي نظراً لخطورة الاجراء الذي قد يتم توقيعه في حال ثبت ارتكاب الفعل المخالف.
- أن تمتاز اللجنة بالمعرفة الكافية بإجراءات التحقيق والمحاذير القانونية بالإضافة لحيثيات الواقعة التي شكّلت اللجنة من أجلها.
- أن يكون أعضاء لجنة التحقيق يحملون رتبة عسكرية أعلى من رتبة الضابط المحال للتحقيق، فمن غير المنطقي أن يتم التحقيق مع ضابط بواسطة ضباط يحملون رتبة عسكرية أقل منه.

ومن الجدير بالذكر بأنه لا يحق للضابط الاعتراض على لجنة التحقيق المشكّلة وفق القانون، استناداً لما قضت به محكمة النقض بصفتها الإدارية حيث جاء في حكم لها: "أما بخصوص الطعن بالقرار المتضمن تشكيل لجنة التحقيق فإنه يعتبر إجراء من إجراءات التحقيق خاضع لسلطة الإدارة في تشكيل اللجنة وفق أحكام القانون، ولا يعتبر قرار نهائي قابل للطعن في هذه المرحلة، وهو خاضع لرقابة المحكمة حين يصدر القرار نهائي".⁽²⁾

ويتبين مما سبق بأن الجهة المختصة بالإجراءات التأديبية قد تتولاها لجنة مختصة بالتحقيق مع الضابط مرتكب المخالفة، والتي تبدأ بإجراءات التأديب فور تكليفها من قبل السلطة المختصة، مع الاخذ بعين الاعتبار الضوابط التي تحيط في التحقيق الإداري والتي سيتم بيانها في المطلب التالي.

(1) المادة (182)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.
(2) طعن اداري، محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية، قضية رقم 265 لسنة 2021، بتاريخ 2022/03/07، رام الله، موقع الكتروني، المقتنى: بطاقة الحكم (birzeit.edu)

المطلب الثاني

ماهية التحقيق الإداري

تعتبر إحالة الضابط إلى التحقيق الإداري من الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية، بهدف التأكد من أن الضابط المُلام يستحق فعلاً العقوبة التأديبية التي سيتم إيقاعها عليه، فيعتبر إجراء التحقيق الإداري لمصلحة الإدارة والموظف على حد سواء، فالمصلحة الإدارية تتمثل في سلامة الإجراءات قبل اتخاذ القرار التأديبي والبحث والتدقيق في المخالفة المرتكبة والتأكد من مرتكبها وملابساتها بما يتناسب مع العقوبة المقررة لها، وأما مصلحة الفرد والتي تتمثل في اعتبار هذا الإجراء بمثابة مواجهة في التهم المنسوبة له وحقه في الدفاع عن نفسه وتقديم مبرراته قبل اتخاذ القرار التأديبي بحقه.

وفي ضوء ذلك سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، بحيث نبين في الفرع الأول مفهوم التحقيق الإداري، ونتناول في الفرع الثاني ضوابط التحقيق الإداري.

الفرع الأول

مفهوم التحقيق الإداري

يُقصد في التحقيق بمعناه العام "اتخاذ جميع الوسائل والطرق والإجراءات المشروعة للوصول إلى حقيقة أمر ما وإظهاره"، أما مصطلح التحقيق الإداري فيطلق على "مجموعة الإجراءات التي تقوم بها الجهة المختصة بإجراء التحقيق، بهدف تحديد مضمون المخالفة التأديبية محل التحقيق والموظفين المسؤولين عنها وظروف ارتكابها، والتي تشمل استجواب المتهم وسماع أقوال الشهود والاطلاع على المستندات والأوراق وتفتيش أماكن العمل وغير ذلك من أدلة الإثبات".⁽¹⁾

ويُعرف التحقيق الإداري أيضاً على أنه: "إجراء تمهيدي يستهدف الكشف عن الحقيقة، عندما تظن الإدارة أن الموظف ارتكب مخالفة لواجبات وظيفته، وذلك في إطار سعيها لدوام سير المرفق العام بانتظام واطراد"⁽²⁾، وفي تعريف آخر "مجموعة من الإجراءات التي تستهدف التحقق والتثبت من الوجود المادي للوقائع التي تُنسبت للموظف العام، وجمع الأدلة على ارتكابها وتحديد مرتكبيها ومسؤولية كل منهم".⁽³⁾

(1) السن، عادل عبد العزيز، (2011)، التحقيق الإداري: كفيته - ضماناته - التصرف فيه، ورقة بحثية بمؤتمر التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الشارقة، الإمارات، ص 45

(2) جرادات، محمد زياد، النظام التأديبي للموظف العام طبقاً للقانون الفلسطيني، مرجع سابق، ص 239

(3) شطناوي، علي خطر، (2003)، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 406

كما وجاء في قول اخر: "مجموعة الإجراءات التي تُتخذ وفقاً للأصول القانونية من جهة مختصة، بعد ورود المعلومات إليها بارتكاب مخالفة معينة عن شخص معين بقصد إثبات أو نفي حقيقة المخالفة التي تخل في النظام الوظيفي السائد في الجهة الإدارية، إما بغلق المخالفة وفقاً لقواعد الإثبات المقررة قانوناً، أو بالعمل على فرض إحدى العقوبات المقررة لها". (1)

وجاء في تعريف اخر: "مجموعة من الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقاً للشكل الذي تطلبه القانون بمعرفة السلطة المختصة قانوناً، وتهدف للبحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها من تحديد الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية، ومعرفة مرتكبها وإقامة الدليل على اتهامه أو سلامة موقفه". (2)

ويعتبر التحقيق الإداري بمثابة اجراء شكلي يتم اللجوء إليه عند وقوع مخالفة تستوجب التأكد من صحة الاتهام بحق مرتكبها، باعتبار أن الغاية من هذا الاجراء هو اثبات الحقيقة والوقوف على حيثيات الواقعة، وتُقدّم الجهة الإدارية على هذه الخطوة عند وجود أسانيد تؤيد قرارها حتى لا ينعكس هذا الاجراء على شخص الموظف كون قرار الإحالة للتحقيق اجراء يؤثر على مكانة وسمعة الموظف. (3)

ويُعد التحقيق الإداري إجراء يهدف للوصول إلى حقيقة مفترضة تضمنت في قرار الإحالة للتحقيق لما له من أهمية وتأثير على الفرد (الضابط) بصفة خاصة، وعلى الجهة الادارية بصفة عامة، ويمتد هذا الأثر والاهمية على الجزاء التأديبي المراد توقيعه على مرتكب المخالفة، وذلك حسب التفصيل الآتي: (4)

- **أهمية التحقيق الإداري للفرد:** تكمن أهمية التحقيق الإداري بالنسبة للضابط في مواجهته بالتهم المسندة إليه وإتاحة الفرصة له لتوضيح الأسباب والملابسات المحيطة به، وكذلك منحه حق الدفاع عن نفسه باعتباره احدي ضمانات التحقيق الإداري للوصول للحقيقة قبل توقيع الجزاء التأديبي اللازم.

- **أهمية التحقيق الإداري للإدارة:** تلجأ الجهة الإدارية للتحقيق الإداري حتى تتأكد من سلامة قرارها الإداري قبل إصداره مما يخولها البحث والتدقيق في الإجراءات والملابسات التي تحيط في المخالفة التأديبية، تجنباً من الوقوع في خطأ إساءة استعمال السلطة مما يكون قرارها التأديبي عُرضه للإلغاء، وبالتالي يكون اجراء التحقيق مع الموظف بمثابة وسيلة

(1) القبيلات، حمدي سليمان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 343

(2) ياقوت، محمد ماجد، (2004)، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ص 195

(3) الحوري، ارشيد عبد الهادي، التأديب في الوظيفة المدنية والعسكرية، مرجع سابق، ص 534

(4) عبد الدائم، العارف صالح، (2019)، التحقيق الإداري: المفهوم والمخالفة، مجلة الجامعي، ع30، ليبيا، ص 59 - 60

تعزز بها الجهة الإدارية موقفها إزاء المخالفة المرتكبة أو تتراجع عنه حسب مقتضى الحال.

- أهمية التحقيق الإداري للعقوبة التأديبية المقررة: يتبين من خلال التحقيق الإداري مع الموظف مرتكب المخالفة الظروف والملابسات التي أحاطت في المخالفة والسبب الذي أدى لوقوعها، وبالتالي فإن إجراء التحقيق والمواجهة والكشف عن حثيات الواقعة تساعد في اختيار العقوبة التي تتناسب مع حجم المخالفة بناءً على المعطيات التي تم الحصول عليها خلال مجريات التحقيق، باعتبار أن مبدأ تناسب العقوبة مع المخالفة من المبادئ العامة التي تحكم العقوبة التأديبية والتي يجب مراعاتها ومقاربتها قدر الإمكان، وإلا أصبحت عرضة للطعن بها والالغاء.

وفضلاً على ذلك يرى الباحث بأن التحقيق الإداري له أهمية تنعكس على طرفي العلاقة الوظيفية وتمتد للجزاء التأديبي الذي ترى الإدارة توقيعه على مرتكب المخالفة، بحيث أن مجريات التحقيق لا تكشف فقط عن الحثيات والملابسات التي أدت لوقوع المخالفة والتأكد من مرتكبها بل تتعدى ذلك للبحث في سلوك الضابط المحال للتحقيق، مما يتيح للجهة الإدارية إنصافه بالبراءة أو إدانته بالخطأ المقصود أو غير المقصود، باعتبار أنها تصبح على قناعة تامة بحثيات الواقعة وتستطيع من خلالها تقدير المصلحة العامة التي تستوجب الحفاظ على سير المرفق العام بانتظام واطراد.

الفرع الثاني

ضوابط التحقيق الإداري

يُعد التحقيق الإداري كأي عملية إدارية تطلب السير في طريق اداري قانوني معين تلتزم الجهة الإدارية من اتباعه، بدءاً من الجهة المختصة في الإحالة للتحقيق وصولاً للضمانات التي يجب مراعاتها خلال السير في إجراءات التحقيق وبعد الانتهاء منها، والتي سيتم بيانها على النحو الآتي:

• الإحالة للتحقيق:

يعتبر قرار الإحالة للتحقيق هو أولى الإجراءات التأديبية بحق الضابط الذي تسعى الجهة الإدارية لتأديبيه، وهو من الإجراءات الجوهرية التي تباشرها الجهة الإدارية للبدء في الوقوف

على حيثيات المخالفة وصولاً للحقيقة، تمهيداً لاتخاذ القرار التأديبي مع مراعاة الضمانات اللازمة المحاطة في إجراءات التحقيق.(1)

وحتى تتحقق الغاية من الإجراءات التأديبية يجب أن يصدر قرار الإحالة للتحقيق عن الجهة المختصة بذلك قانوناً وفي الشكل والوقت الذي يحدده القانون، وبالعودة لقانون الخدمة المدنية نجد بأن المادة (69) قد حددت الجهة المختصة بإحالة الموظف للتحقيق، حيث جاء فيها: "تكون الإحالة للتحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف"(2)، ويتضح من هذا النص بأن المشرع قيد سلطة الإحالة للتحقيق بيد سلطة الجهة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية، ولا سيما بأن قرار الإحالة للتحقيق هو إجراء تأديبي رادع يؤثر على الموظف ومركزه الوظيفي، ويجب أن ينبنى على معطيات ومؤشرات تؤيد قرار الجهة الإدارية وصولاً للحقيقة الكاملة وتوقيع الجزاء التأديبي بحق مرتكب المخالفة.

واستناداً لما سبق فإن السلطة المختصة في إحالة الضابط للتحقيق هي لجنة الضباط بمصادقة الوزير المختص تبعاً لنص المادة (96) من قانون الخدمة في قوى الامن، والتي نصت على اختصاص لجنة الضباط بمصادقة الوزير المختص بتوقيع العقوبات التأديبية على الضباط.(3)

• الاجراءات المصاحبة للتحقيق الإداري:

يتبع الخطوات السابقة التي تمت الإشارة لها من صدور قرار بالإحالة للتحقيق وتشكيل أو تكليف لجنة لمباشرة التحقيق البدء بالإجراءات المصاحبة للتحقيق الإداري بعد إبلاغ الموظف أو الضابط بحضور التحقيق في المكان والزمان المحددان، شريطة أن تلتزم الجهة الإدارية في ضمانات المسائلة أثناء التحقيق والتي سيتم بيانها على النحو الآتي:

- أن يتم مواجهة الضابط المحال للتحقيق بالتهمة المنسوبة له، وإطلاع على الملف التأديبي الخاص به وتمكينه من مراجعة كافة الأوراق المتعلقة بملف القضية، لضمان صحة إجراءات التحقيق حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه باعتبار أن مبدأ مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه من مخالفات يُعد ضماناً جوهرياً وقاعدة شرعية، يترتب على مخالفتها بطلان القرار لوجود خطأ جوهري بالإجراءات.(4)

(1) أنظر في ذات السياق: الشتوي، سعد، (2007)، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ص15

(2) المادة (69)، قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المعدل.

(3) المادة (96)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(4) أنظر في ذات السياق:

- العلوي، سالم بن راشد، (2004)، السلطات التأديبية لأعضاء الشرطة في عمان، دار الفكر العربي، عمان، ط1، ص579

- أن تتمتع جهة التحقيق بالحيادة والنزاهة وتحافظ على كرامة المتهم، فتعتبر حيادية المحقق من مقتضيات العدالة النابعة عن امانة المحقق واستقلاليتته ونزاهته، فينبغي أن يتجرد المحقق من جميع مظاهر التحيز دون تأثير من أي سلطة امرة، وألا يمارس الضغط أو الاكراه على المتهم أو الإساءة له تحت أي ظرف كان. (1)
- أن يتم الاستماع إلى أقوال المتهم وتدوينها، والأخذ بعين الاعتبار الدلائل التي يقدمها حتى يبرهن صحة أقواله بما فيها تقديم الشهود وتدوينها أيضا في محضر التحقيق.
- أن يقتصر التحقيق على التهم المنسوبة للضابط المحال للتحقيق، وأن تلتزم لجنة التحقيق بما تم تكليفها بها والغاية التي اجتمعت من أجلها.
- أن لا يتم وقف الموظف أو الضابط المحال للتحقيق إلا وفقاً للمصلحة العامة أو لمصلحة التحقيق، حيث أجاز المشرع الفلسطيني وقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل بصفة مؤقتة حيث جاء في قانون الخدمة المدنية: "عند إحالة الموظف للتحقيق يجوز لرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها وقف الموظف عن عمله أو نقله إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها بصفة مؤقتة ريثما ينتهي التحقيق معه"، مع الأخذ بعين الاعتبار أن يتم دفع راتب الموظف كاملاً خلال فترة وقفه عن العمل (2)، وفي ذلك نص القضاء الإداري الفلسطيني: "إن إجراءات التحقيق مع الموظف تكون من خلال تشكيل لجنة تحقيق ومن ثم إجراء التحقيق معه، وقد يتخلل ذلك وقف الموظف عن العمل أو نقله حتى انتهاء إجراءات التحقيق، وهي سلطة تقديرية لرئيس الدائرة وفق أحكام القانون دون معقب عليه ما لم يثبت الطاعن انحراف الإدارة في اتخاذها للقرار بوقفه عن العمل". (3)

• التصرف في التحقيق الإداري:

تنتهي الإجراءات الخاصة في التحقيق الإداري بتوقيع اللجنة على محضر التحقيق بالتوصية التي يتم رفعها للجهة المختصة بالتأديب، والتي تتضمن احدي الخيارين:

- عبد الاله، شايب أناس، (2012)، الضمانات الممنوحة للموظف العمومي عند تعرضه للتأديب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع 103، المغرب، ص80

(1) أنظر في ذات السياق:

- الشاعر، أنور حمدان، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة، مرجع سابق، ص 343

- المادة (13)، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حيث نصت الفقرة الأولى على أنه: "لا يجوز إخضاع أحد لاي إكراه أو تعذيب، ويعامل المتهمون وسائر المحرومين من حرياتهم معاملة لائقة".

(2) المادة (93-94)، قانون الخدمة المدنية الفلسطيني وتعديلاته.

(3) طعن اداري، محكمة النقض الفلسطينية بصفحتها الإدارية، قضية رقم 265 لسنة 2021.

- **حفظ التحقيق الإداري:** ويُقصد به "وقف ملاحقة الموظف المتهم بالمخالفة ووقف اتهامه بها، ويكون هذا الوقف إما مؤقتاً أو قطعياً"⁽¹⁾، ويتضح مما سبق بأن الحفظ قد يكون مؤقتاً في حالة عدم معرفة الفاعل الحقيقي، أو عدم كفاية الأدلة، ويمكن أن يتم إعادة فتح التحقيق إذا ظهرت أدلة جديدة تثبت إدانة الموظف ⁽²⁾، وقد يكون الحفظ قطعياً بمعنى أن يحفظ التحقيق نهائياً ولا يجوز إعادة فتحه مرة أخرى على ذات الأسباب، ويكون ذلك في عدة حالات أهمها: 1. إذا تبين عدم وجود مخالفة تستوجب المسائلة التأديبية، سواء انتفت وقوعها كلياً أو أنها لا تُشكل خروجاً عن مقتضيات الوظيفة ⁽³⁾، 2. في حال وفاة الموظف مرتكب المخالفة، 3. في حال ثبت عدم صحة الاتهام بحق الموظف، أو تقرر عدم أهمية المخالفة ومبررات التغاضي عنها أولى بالاهتمام لاعتبارات الصالح العام، 4. في حال تقادم المخالفة التأديبية بحيث لا يجوز مسائلة الموظف تأديبياً بعد مرور ستة أشهر على اكتشاف المخالفة ⁽⁴⁾، 5. توافر مانع من موانع العقاب فمن خلال التحقيق قد يتبين بأن المخالفة تم ارتكابها نتيجة تعليمات من الرئيس للمرووس وقد اتبع الخطوات اللازمة لتفادي أي مسؤولية عليه، أو انتفاء المسؤولية لأي مانع من موانع المسؤولية المنصوص عليها قانوناً. ⁽⁵⁾

- **إقرار المسؤولية وتوقيع الجزاء التأديبي:** بالإضافة لصلاحيات السلطة الادارية بحفظ التحقيق تمتلك صلاحية توقيع الجزاء التأديبي وذلك بعد أن تزودها لجنة التحقيق بتقرير خاص بعملها يتضمن محضر كتابي حول ما جاء فيه، والوقائع التي توصلت إليها والرأي بشأن الجزاء التأديبي المقترح وذلك في غضون خمسة عشر يوماً من انتهاء التحقيق، وتصدر الجهة المختصة بتشكيل لجنة التحقيق القرار المناسب بناء على توصيات اللجنة، وتأخذ أوراق التحقيق التي تتضمن محاضره وتوصيات اللجنة ذات الطابع السري ويمنع نشر أو افشاء ما جاء فيها. ⁽⁶⁾

(1) الطويل، زياد سعيد، (2023)، لجان التحقيق الإداري والقضاء الإداري الفلسطيني في ميزان العدل والعدالة: دراسة حالة التحقيق الإداري في بلدية البيرة - فلسطين، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، المركز القومي للبحوث، مج7، فلسطين، ص15
(2) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2008)، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ص80

(3) الطباخ، شريف، (2010)، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ط1، ص226

(4) المادة (93)، اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

(5) الطباخ، شريف، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص226

(6) المادة (91)، اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

ومن الجدير بالذكر بأن لجنة التحقيق قد توصي بإحالة الملف للنيابة العامة وذلك بعد أن تبين لها وجود مخالفة جنائية تستوجب المحاكمة الجزائية، ولها أن تستكمل إجراءاتها التحقيقية والتوصيات بشأن توقيع الجزاء التأديبي من منطلق استقلال الجريمة التأديبية عن الجنائية. وينبغي على الجهة الإدارية المختصة التي تصدر القرار التأديبي أن تُعلم صاحب الشأن بنتائج التحقيق والعقوبة المقررة له وأن يصدر قرارها مسبقاً وفق المعايير الخاصة في القرار الإداري، ولصاحب الشأن أو المتضرر من القرار الإداري أن يعترض عليه إدارياً وقضائياً حسب ما سيتم بيانه لاحقاً .

ويتضح جلياً مما سبق بأن قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية لم يتضمن في مواده ما يتعلق في التحقيق الإداري وما يرتبط به من ضمانات وإجراءات ويستند إلى قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، إلا أنه ونظراً لخطورة التحقيق الإداري وما يترتب عليه يرى الباحث ضرورة أن يتضمن القانون الناظم لقوى الأمن في طياته ضوابط التحقيق الإداري عدا عن ادراج الجوانب المحيطة به في اللائحة التنفيذية التي سبق وأن اشرنا لضرورة إصدارها.

المبحث الثاني

الاعتراض على العقوبة التأديبية

تحاط العقوبة التأديبية في الضمانات اللاحقة على توقيعها لما لها من خطورة تؤثر في الضابط ومركزه الوظيفي والمالي، وتهدف هذه الضمانات لإرساء مبادئ العدالة وصون الحقوق التي كفلها القانون، باعتبار أن طرفي العلاقة غير متكافئين احدهم يتمثل بالإدارة والاخر الفرد المتمثل في الضابط العسكري.

وعليه تخضع الأعمال الإدارية وتصرفاتها القانونية لرقابة إدارية وقضائية، ومن خلال الأولى تقوم الإدارة بمراجعة القرارات الصادرة عنها والتأكد من أنها تمت وفق احكام القانون، وتمثل بذلك ضمانا للضابط يقوم من خلالها بالتظلم إدارياً من القرار التأديبي الصادر بحقه لدى مصدر القرار أو رئيسه، اما الثانية فيبحث من خلالها عن جهة أكثر عدالة وحيادية مؤتمنة يلجأ إليها العامة في سبيل تحقيق العدل، تتمثل في القضاء الإداري الذي يضمن تطبيق القانون وانصاف الحقوق وتعتبر ضمانا أخرى للضابط تعطيه الحق في الطعن القضائي امام المحكمة المختصة ضد القرار التأديبي الصادر بحقه طالما وُجد مسوغ قانوني لذلك.(1)

وعلى ضوء ذلك سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، بحيث نتناول في المطلب الأول التظلم الإداري، ونُبيّن في المطلب الثاني الطعن القضائي.

المطلب الأول

التظلم الإداري

تقوم الرقابة الإدارية على أساس أن الإدارة التي تصدر القرار التأديبي تتولى الرقابة عليه بذاتها، سواء كان ذلك من خلال مراجعة القرار الصادر عنها وإعادة النظر فيه من تلقاء نفسها، وتسمى في هذه الحالة بالرقابة التلقائية أي أن الاجراء الذي قامت به دون طلب من أحد، أما الحالة الثانية فتكون من خلال طلب يتقدم به صاحب الشأن للجهة الإدارية يتمنى فيه على الإدارة إعادة النظر في القرار التأديبي الصادر عنها، ويكون هذه الطلب بمثابة وسيلة لتحريك الرقابة الإدارية.(2)

(1) جديدي، سليم، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 308
(2) القاضي، نصر الدين، (2002)، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط2، ص 551

ونظراً لأهمية هذه الضمانة للضابط العسكري في اطار اعتراضه الإداري على العقوبة التأديبية الصادرة بحقه، سيتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع حسب الاتي:

- الفرع الأول: مفهوم التظلم الإداري.
- الفرع الثاني: أحكام التظلم الإداري.
- الفرع الثالث: اثار التظلم الإداري.

الفرع الأول

مفهوم التظلم الإداري

خلت النصوص التشريعية النازمة لعمل قوى الأمن من تعريف محدد للتظلم الإداري، بل تعدى ذلك لعدم التطرق للتظلم الإداري واحكامه، وإنما الاكتفاء بالإشارة لحق الضابط العسكري في التماس يقدمه لإعادته إلى للخدمة أو رد أقدميته المفقودة (1)، وإتاحة المجال له لتقديم أوجه دفاعه في حال كُتب تقرير كفاءة غير مرضي بحقه. (2)

ونظراً للأهمية التي يمتاز بها التظلم الإداري باعتباره احدى الضمانات الأساسية للضباط للاعتراض على العقوبة التأديبية الصادرة بحقه، سيتم التطرق لما أورده بعض الباحثين القانونيين في مفهوم التظلم الإداري:

- يُقصد في التظلم الإداري: "اعتراض كتابي يقدمه من صدر بشأنه القرار الإداري أو التأديبي إلى السلطة المختصة يُبدي فيه المعارض عدم رضاه عما تضمنه القرار الصادر بشأنه، كونه مخالف للحقيقة ويتسم بعدم المشروعية، ويطلب فيه إعادة النظر بتعديل القرار أو سحبه أو الغاءه، وهو طريق يسلكه المعارض قبل لجوئه للقضاء، ويمثل قطع لسريان ميعاد دعوى الإلغاء، وحالة من حالات إطالة مدتها". (3)
- ويُعرف أيضاً: " أن يصدر قرار اداري معيب أو غير ملائم على الأقل، فيقدم أحد الأفراد ممن يمسه الضرر إلى الجهة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية طلباً يطلب فيه سحب القرار أو تعديله". (4)

(1) المادة (22)، قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطينية.

(2) المادة (30)، المرجع السابق.

(3) الوكيل، محمد إبراهيم، (2008)، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء اراء الفقه وأحكام القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ط1، ص 15

(4) الأحمد، نجم، (2013)، التظلم الإداري، بحث منشور، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج 29، ع3، جامعة دمشق، سوريا، ص 9

- وعرفه اخر على انه: " طلب يُقدم بأي صيغة من صاحب الشأن الذي صدر القرار بمواجهته إلى الجهة الإدارية التي أصدرته أو التي ترأسها، يلتمس فيه إعادة النظر في قرارها التي أصدرته". (1)
- وعُرف أيضاً بأنه: "وسيلة نظامية يحق بموجبها لصاحب المصلحة الاعتراض على قرار اداري صادر بحقه من قبل الإدارة المعنية، مطالباً إياها إعادة النظر في القرار قبل اللجوء إلى الجهات القضائية". (2)
- وفي تعريف اخر: " وسيلة كفلها القانون للمتهم لمواجهة ما تصدره الإدارة ضده من عقوبات يعتقد عدم مشروعيتها، ويلتمس فيه أن تعيد النظر في قرارها الذي أضر بمركزه القانوني". (3)
- كما وجاء في تعريف اخر: "طعن ذو طابع اداري محض موجه من صاحب الشأن إلى الإدارة المعنية – ولائية كانت أم رئاسية – يعبر فيه عن عدم رضاه من عمل أو قرار اداري، ويلتمس من خلاله مراجعة موقفها، وليس له كأصل عام شكل معين". (4)
- وعلاوة على ذلك اشارت محكمة العدل العليا الفلسطينية لتعريف التظلم الإداري حيث جاء في قرار لها: "هو الذي يفرضه القانون إذ يُفترض وجود عمل اداري يخاصم صاحب الشأن مشروعيته وملائمته، وبذلك لا تُعد الاعتراضات أو التظلمات المقدمة في ظل غياب النص القانوني أو العمل الإداري المحدد حصراً بأنها تظلماً إدارياً، بل هي مجرد التماسات فقط ليس لها قوة الاعتراض أو التظلم القانوني". (5)
- ويتبين من التعريف القضائي بأن التظلم وسيلة للاعتراض يجب أن ينص عليها القانون، إذا ما كان هناك عمل اداري غير مشروع أو ليس ملائماً، وإذا ما كان هذا العمل محدد حصراً أو لم ينص القانون على إمكانية الاعتراض أو التظلم في هذا المقام لا يعد الطلب المقدم تظلماً إدارياً، باعتبار أنه حتى يكون هناك تظلم اداري يجب أن يجيزه القانون، وأن يوجه نحو عملاً محدداً ألحق ضرراً في مقدم الطلب.

(1) عبد الكريم، فؤاد محمد، (2004)، التظلم الوجوبي كشرط بقبول دعوى الإلغاء امام ديوان المظالم للمملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، السعودية، ص 14

(2) الفياض، ماجد بن زيد، (2022)، التظلم من القرار الإداري في النظام السعودي، مجلة كلية الشريعة والقانون، ع37، ج2، طنطا، مصر، ص 538

(3) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص246

(4) بوضياف، عمار، (2011)، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، ص 119

(5) طعن اداري، محكمة العدل العليا الفلسطينية، رقم 169 لسنة 2008، بتاريخ 2009/03/02، رام الله، موقع الكتروني، [المقتفي: بطاقة الحكم \(birzeit.edu\)](http://www.birzeit.edu)

وقسم القضاء الإداري الفلسطيني التظلم الإداري من حيث الجهة التي يُقدم إليها إلى ثلاثة أنواع، حيث جاء في إحدى أحكامه: "يصنف التظلم الإداري من حيث الجهة التي يقدم إليها إلى ثلاثة أنواع: 1. التظلم الولائي وهو الذي يُقدم إلى مصدر القرار نفسه، 2. التظلم الرئاسي وهو الذي يقدم إلى رئيس مصدر القرار، 3. التظلم امام اللجان الإدارية وهو الذي يقدم إلى لجنة يُنشئها المشرع لهذه الغاية ويطلق عليها اصطلاح لجنة الاعتراضات". (1)

وتعقياً على تقسيم القضاء الإداري لأنواع التظلم الإداري نجد بأنه في حالة التظلم الولائي الأصل أن يكون هذا التظلم فرصة لمصدر القرار لمراجعة ما صدر عنه بحق مقدم الطلب وإعادة النظر في مشروعيته وملائمته، إلا أن هذا النوع من التظلم يميل لعدم النزاهة والانصاف باعتبار أن ناظر الطلب هو ذاته مصدر القرار، ويحتمل أن يصعب عليه الاعتراف بخطئه أو تقديره وبالتالي عدم تحقيق الغاية من التظلم المتمثلة بإعادة النظر في القرار. (2)

وفي النوع الآخر المتمثل في التظلم الرئاسي تتجلى فكرة رقابة الرئيس على المرؤوس واكتشاف مواطن الخلل والقصور ووقف أي تجاوز في الصلاحيات المخولة لهم بنص القانون، ويتضح جلياً لأي مدى يلتزم موظفي الإدارة بالقيام بأعمالهم بإخلاص وتفاني، وبالتالي ترتفع فرص التعامل بحيادية وموضوعية في نظر طلب المتظلم في التظلم الرئاسي مقارنة مع التظلم الولائي طالما بأن مصدر القرار ينتصر لقراره ويأبى التراجع عنه. (3)

وأما اتجاه المتظلم لتقديم طلبه للجنة إدارية يحددها القانون، فهي مخولة رسمياً في النظر في طلب المعارض على القرار الإداري الصادر بحقه، وينبغي أن تكون هذه اللجنة لا تضم في عضويتها أيّاً من مصدري القرار المتظلم منه، وكذلك من باب احترام السلم الإداري أن يكون مركزهم الوظيفي أعلى من المراكز الوظيفية لمصدري القرار كون القرار الصادر عن هذه اللجنة قد يترتب عليه السحب أو التعديل أو الإلغاء .

وفي ذات السياق ينقسم التظلم الإداري من حيث طبيعته الملزمة إلى نوعين: التظلم الاختياري، والتظلم الوجوبي والتي يمكن توضيحها على النحو الآتي:

(1) طعن اداري، محكمة العدل العليا الفلسطينية، رقم 169 لسنة 2008
(2) أنظر في ذات السياق: الشتيوي، سعد، (2008)، المسائلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ط1، ص139
(3) انظر في ذات السياق إلى:
- الروسان، مصطفى عبد الله، (2010)، التظلم الإداري كضمانة لاحقة للجزاء التأديبي، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة جرش، الأردن، ص94-95
- أبو سمهدانة، عبد الناصر، (2013)، التظلم الإداري في فلسطين بين الوجوب والجواز، المجلة العربية للفقهاء والقضاء، ع44، مصر، ص 36

- **التظلم الاختياري:** أن يتمتع صاحب الشأن بحرية تقديمه للتظلم الإداري دون الزام يوجبه القانون قبل اللجوء إلى القضاء، وعليه يجوز للمتضرر من القرار التأديبي أن يلجأ متظلماً للجهة الإدارية المختصة، أو تحريك الدعوى القضائية دون تقييده بشرط سابق، أو يسلك الطريقتين إدارياً وقضائياً دون شرط يسبق أحدهما على الآخر سوى الالتزام بالميعاد القانوني بعد علمه بالقرار التأديبي. (1)

وعليه يحزر هذا النوع من التظلم دعوى الإلغاء من أي قيد أو شرط بوجود التظلم المسبق، باعتبار أن هذا الشرط يؤدي لإطالة امد الالتجاء للقضاء لمدة معينة، والاستغناء عنه يوفر الوقت ويعطي الحق لرفع الدعوى القضائية بعد العلم بالقرار الإداري مباشرة، إلا أنه في ذات الوقت لا يمنح الإدارة الفرصة الكافية لمعالجة قراراتها وحل النزاع ودياً بين الفرد والإدارة. (2)

- **التظلم الوجوبي:** أن يُلزم صاحب الشأن بتقديم طلب يتظلم فيه لجهة الإدارة التي أصدرت القرار أو الجهة الإدارية الأعلى منها كشرط لقبول الدعوى الإدارية، يأمل فيه إعادة النظر في القرار المتظلم منه بتعديله أو سحبه أو إغائه (3)، وفي معنى آخر هو التظلم الذي يقدم من قبل صاحب الشأن في حالات محددة قانوناً كإجراء سابق على رفع دعوى الإلغاء، ولا تقبل دعواه دون تحقق هذا الشرط. (4)

وتتعلق أهمية التظلم الوجوبي من الغاية المرجوة من التظلم الإداري بشكل عام والذي يتيح الفرصة للأفراد للتظلم أمام الجهات الإدارية قبل اللجوء للقضاء باعتباره مساحة لتسوية النزاع ودياً، فقد تستجيب الإدارة لطلب المتظلم إذا ما تبين لها صحة ما جاء فيه، وبذلك تنتهي الخصومة في مهدها، مما يوفر الوقت والجهد ويساهم في تخفيف العبء عن كاهل القضاء. (5)

وعلاوة على ذلك فإن التظلم الإداري باعتباره أمرٌ تقتضيه المصلحة العامة قد يصل لنتيجة لا يُستطاع الوصول إليها عن طريق القضاء، كون رقابة القاضي بشكل أساسي هي رقابة

(1) الروسان، مصطفى عبد الله، التظلم الإداري كضمانة لاحقة للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص 109
(2) الفياض، ماجد بن زيد، التظلم من القرار الإداري في النظام السعودي، مرجع سابق، ص 547 - 548
(3) العصيمي، عبد الله بن نادر، (2021)، النظام القى للتظلم الوجوبي في المملكة العربية السعودية، مجلة الحقوق، مج 45، ع2، جامعة الكويت، ص456
(4) ياقوت، محمد ماجد، (2007)، الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ط1، ص596
(5) بلوشة، شريف، (2020)، الوافي في القضاء الإداري الفلسطيني، مكتبة نيسان للطباعة والنشر، فلسطين، ط1، ص257

مشروعية، أما الرقابة الإدارية فتعتبر رقابة مشروعية وملائمة، مما يخوّل الجهة الإدارية أن تسحب قرارها أو تعدله لعدم الملائمة. (1)

وبالعودة للقانون الناظم لعمل قوى الأمن يتبين بأن المشرع الفلسطيني أخذ في التظلم الجوازي، وبالاستناد للكلمات الدالة على التخيير وليس الوجوب الظاهرة في النصوص الاتية:

- **النص الأول:** (2) "يجوز للضابط أن يطلب حضوره أمام لجنة الضباط عند التماسه إعادته للخدمة أو عند النظر في رد أقدميته المفقودة لأمر تتعلق في الموضوعات الداخلة في اختصاصها"، ويتضح من هذا النص الإجازة والتي تعني منحه الحق في تقديم الالتماس إذا ما أراد ذلك، ولا تشير لأي نوع من الإلزام.

- **النص الثاني:** (3) "يبلغ الضابط الذي يُكتب عنه تقرير كفاءة سنوي غير مرضٍ بمضمون هذا التقرير إذا أقرته لجنة الضباط وله تقديم أوجه دفاعه إلى اللجنة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه به، وتفصل اللجنة في تظلمه ويكون قرارها نهائياً بهذا الشأن"، ويتضح من النص (له تقديم أوجه دفاعه) بمعنى إن أراد أن يقدم تظلماً يدافع به عما نُسب إليه ولا تفيد بوجود تقديم هذا التظلم.

وينبغي الإشارة إلى أن النصوص القانونية الدالة على **التظلم الجوازي** من حيث طبيعته الملزمة، تُبيّن أيضاً بأن المشرع قد أخذ في **التظلم الولائي** من حيث الجهة المقدم لها، حيث أشار في النص الأول إلى الحضور أمام لجنة الضباط عند تقديمه التماساً لإعادته للخدمة أو النظر في رد أقدميته، وكذلك في النص الآخر الذي أجاز للمتظلم أن يقدم أوجه دفاعه للجنة الضباط حول تقرير الكفاءة غير المرضي.

الفرع الثاني

أحكام التظلم الإداري

تتشابه الأحكام العامة الناظمة لعمل الموظف العمومي بشقيه المدني والعسكري ولا سيما بأنهما يتسمان بذات الخصائص التي تختلف عن موظفي القطاع الخاص، ويعتبر قانون الخدمة المدنية مرجعاً مكملاً للشق العسكري من الوظيفة العمومية، وهو ما أكدت عليه المادة (218) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية حيث جاء فيها: "يُطبق على ضباط وضباط صف وأفراد

(1) الشوبكي، عمر محمد، (2007)، **القضاء الإداري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، ص 239
(2) المادة (22)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.
(3) المادة (30)، المرجع السابق.

قوى الأمن بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون الأحكام الواردة في قانون الخدمة المدنية وقانون التأمينات الاجتماعية المعمول بهما عند العمل بهذا القانون".

واستناداً لما سبق يُحاط التظلم الإداري بمجموعة من الضوابط والشروط حتى يأخذ الصبغة القانونية التي يُمكن البناء عليها في مواجهة القرار التأديبي الصادر عن السلطة المختصة، وتتمثل هذه الشروط بالآتي: (1)

- أن يُقدم التظلم من صاحب الشأن الذي يملك الصفة والمصلحة:

يُقدم التظلم من المتضرر الذي تتوفر به الصفة القانونية وتعود عليه المصلحة جراء هذا التظلم، ولا يسقط هذا الشرط في حال تقديم التظلم من خلال محامي موكل عنه، أو من ينوب عنه قانوناً (2)، سواء كان المتضرر شخصاً طبيعياً أو شخصاً اعتبارياً يتمتع بصفة قانونية، وهو ما أكدت عليه اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية حيث جاء فيها: "لا يجوز للموظف أن يتظلم من القرار الإداري إلا إذا كان للقرار الإداري ارتباط بشخصه ووظيفته". (3)

ولا يجوز في هذا المقام أن يتم تقديم التظلم من القرار التأديبي من ضابط لم يؤثر فيه القرار في شخصه ومركزه الوظيفي، بل يجب أن يُقدم من الضابط الذي تضرر من الجزاء التأديبي الصادر بحقه أو وكيله قانوناً .

- أن يقدم التظلم للجهة الإدارية المختصة:

حتى يُحقق التظلم الغاية المرجوة منه لا بد من تقديمه للجهة الإدارية المختصة التي يُمكنها التعديل على القرار المتظلم منه، أو سحبه أو إلغائه، سواء قُدم للجهة التي أصدرت القرار التأديبي (التظلم الولائي)، أم للجهة الرئاسية الأعلى (التظلم الرئاسي). فمن البديهي في حال تقديم التظلم لجهة غير مختصة أن لا تستطيع احداث اثر في القرار المتظلم منه كونها ليست صاحبة الاختصاص، ولا يؤخذ في التظلم المقدم لجهة غير

(1) مسدي، ناصر بن محمد، (2017)، القضاء الإداري الإسلامي، قضاء المظالم في الإسلام، دار طيبة الخضراء، السعودية، ط1، ص370

(2) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2004)، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ط1، ص 452

(3) المادة (160)، قرار مجلس الوزراء رقم 45 لسنة 2005 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته

مختصة إذا ما كان شرطاً لتحريك الدعوى القضائية، وهذا ما استند إليه القضاء الإداري الفلسطيني⁽¹⁾ في رد الدعاوى شكلاً في حال ثبت أن التظلم لم يقدم للجهة الإدارية المختصة.

- أن يكون القرار المتظلم منه نهائياً:

يُعتبر القرار نهائياً إذا صدر من الجهة المختصة بإصداره محدثاً أثراً قانونياً، غير معلق على تصديق أو تعقيب من جهة إدارية أعلى⁽²⁾، كما أن القضاء الإداري الفلسطيني عرف القرار النهائي على أنه: "القرار الأخير الصادر من الإدارة في الموضوع ويُنفذ دون الحاجة لصدور قرار آخر من سلطة أعلى، وإذا ما كان متوقفاً على تحقق شرطاً فلا يعتبر قراراً نهائياً طالما أن هذا الشرط لم يتحقق بعد".⁽³⁾

- أن يتم مراعاة الميعاد القانوني لتقديم التظلم:

حدد المشرع الفلسطيني المدة المحددة التي يستطيع خلالها الضابط التظلم من القرار الصادر بحقه بخمسة عشر يوماً تبدأ من تاريخ تبليغه أو علمه في القرار⁽⁴⁾، على خلاف ما جاء في قانون الخدمة المدنية حيث منح الموظف حق التظلم خلال عشرين يوماً من تاريخ تبليغه أو علمه في القرار الصادر بحقه.⁽⁵⁾

ويعتبر الميعاد القانوني للاعتراض على القرار التأديبي ذات أهمية بحيث لا يتم قبول الاعتراض الإداري بعد انقضاء هذه المدة ويفقد الضابط حقه في التظلم من القرار الصادر بحقه، وكذلك تمتد أهمية الالتزام بالميعاد المحدد إذا ما كان الضابط سيتجه نحو الاعتراض القضائي.

ويؤخذ في التظلم الصادر ضد القرار الإداري الذي يؤثر في المركز القانوني لصاحب الشأن، وهو القرار الأصلي وليس القرارات اللاحقة التنفيذية أو المؤكدة طالما أنها لا تحدث أي أثراً مختلفاً عن القرار الإداري السابق، وإن تكرر الطلبات أو التظلمات لا يبقى الباب

(1) أنظر الأحكام القضائية التالية:

- طعن اداري، محكمة العدل العليا الفلسطينية، قضية رقم 43 لسنة 2018 بتاريخ 2019/03/27، موقع الكتروني، [قرار](http://birzeit.edu) (birzeit.edu)

- طعن اداري، محكمة العدل العليا الفلسطينية، قضية رقم 525 لسنة 2010 بتاريخ 2013/03/11، موقع الكتروني، [قرار](http://birzeit.edu) (birzeit.edu)

(2) بدر، احمد سلامة، (2003)، إجراءات التقاضي امام محاكم مجلس الدولة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1، ص287

(3) طعن اداري، محكمة العدل العليا، قضية رقم 143 لسنة 2018، بتاريخ 2019/04/30، موقع الكتروني، [المقتفي: بطاقة الحكم](http://birzeit.edu) (birzeit.edu)

(4) المادة (30)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(5) المادة (105)، قانون الخدمة المدنية .

مفتوحاً للطعن بحيث يبدأ احتساب المدة القانونية من تاريخ العلم في القرار الأصلي أو تبليغه أو نشره، وبعد هذه المدة يفقد صاحب الشأن الحق في الاعتراض. (1)

وبالتدقيق في قانون الخدمة في قوى الأمن يلاحظ بأن المشرع لم يحدد مدة للجهة الإدارية حتى ترد على التظلم المقدم من صاحب الشأن، وهذا الأمر يتطلب من المشرع أن يحدد مدة زمنية للنظر في التظلمات الإدارية، على الرغم من أن ذات القانون أشار في المادة (218) لتطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية بما لا يتعارض مع أحكام قانون الخدمة في قوى الأمن⁽²⁾، وعليه ينبغي على الجهة الإدارية أن تنتظر في التظلم المقدم لها من قبل الضابط خلال (60 يوماً)⁽³⁾ من تاريخ تقديمه لها.

ويُضاف على الشروط الواردة أعلاه حتى يكون التظلم مُجدياً أن يكون واضحاً غير مبهم، وأن يتضمن البيانات التي تحقق الغاية منه: (4)

- اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه.
- تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره، أو تاريخ إعلان القرار المتظلم منه.
- موضوع القرار المتظلم منه، والأسباب التي بُني عليها التظلم، ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى تقديمها.

ويتضح من البيانات المشار إليها أعلاه بأن التظلم يكون مكتوباً ويتضمن موضوع القرار، بالإضافة لطلب صاحب الشأن بتعديل أو سحب أو إلغاء القرار المتظلم منه مبيناً الأسباب التي يركز عليها.

وخلاصة القول يرى الباحث أن قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطينية لم يُنظم موضوع التظلم الإداري ولم تصدر لائحة تنفيذية - حسب ما نص عليه القانون - تُبين أحكامه، على الرغم من أهميته الكبرى بالنسبة للضابط الذي يتخذ من هذا الاجراء اسلوباً للاعتراض على ما صدر بحقه من عقوبات تأديبية من جهة، وكذلك بالنسبة للإدارة التي تتخذ من هذه الوسيلة طريقاً لمراجعة اعمالها وقراراتها بما يحقق رقابتها الذاتية على ما يصدر عنها.

(1) طعن اداري، محكمة العدل العليا، قضية رقم 151 لسنة 2018، بتاريخ 2019/05/13، موقع الكتروني، [المقتنى: بطاقة الحكم](http://www.birzeit.edu) (birzeit.edu)

(2) المادة (218)، قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(3) المادة (105)، قانون الخدمة المدنية.

(4) المادة (160)، اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

الفرع الثالث

اثر التظلم الإداري

يعتبر التظلم الإداري بمثابة تعبير صريح عن رفض المتظلم لمضمون القرار التأديبي الصادر بحقه، وبتقديمه يُبدي نيته مخاصمة الجهة الإدارية مصدره القرار، وعكس ذلك يعني قبول صاحب الشأن القرار الصادر بحقه، كون التظلم يقوم على أساس اعتراض من يمسه القرار في شخصه ومركزه الوظيفي طالباً إحداث تغيير في الأثر القانوني الذي نتج عن القرار التأديبي. ويستنتج مما سبق بأن الأثر الناتج عن التظلم ينعكس على المتظلم نفسه، وكذلك على الجهة الإدارية المختصة، ويمتد إلى القرار التأديبي المتظلم منه، حسب التفصيل الآتي:

➤ بالنسبة للمتظلم:

- يترتب على تقديم طلب التظلم الإداري اثبات علم صاحب الشأن بالقرار التأديبي الصادر بحقه، وإقرار صريح منه برفض هذا القرار، وينعكس هذا الأثر على المتظلم:
- في حالة إجابة طلب المتظلم: يكون الأثر الناتج عن تقديم الضابط لتظلمه هو الحصول على حقوقه وحماية مصالحه المشروعة، وبالتالي إزالة أي ضرر لحق به عند اصدار القرار التأديبي المتظلم منه، مُنهيّاً بذلك النزاع بين طرفي العلاقة - الضابط والجهة الإدارية - في مهده وبصورة رضائية وودية مما يوفر الوقت والجهد، وما يترتب من نفقات إذا ما احتاج الأمر أن يسلك طريقاً آخر للاعتراض على القرار التأديبي. (1)
 - في حالة عدم إجابة طلب المتظلم: يكون الأثر الناتج عن عدم إجابة طلب المتظلم في صورتين: الأولى تتمثل في الاقتران بمضمون القرار التأديبي وتنفيذه بالأثر القانوني الذي أحدثه، والثانية: إصرار المتظلم على موقفه من القرار التأديبي الصادر بحقه والاتجاه نحو الطعن القضائي ومخاصمة الجهة الإدارية عبر المحكمة المختصة، وذلك خلال (60 يوماً) من تاريخ إبلاغه برفض تظلمه.
- واستخلاصاً لما سبق فإنه يترتب على تقديم طلب التظلم من القرار التأديبي الصادر بحق الضابط اثاراً تتعلق به يُمكن إجمالها في النقاط الآتية:
- اثبات علم صاحب الشأن في القرار التأديبي.
 - التعبير عن رفضه الصريح لمضمون القرار التأديبي.

(1) أنظر في ذات السياق: الوكيل، محمد إبراهيم، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء إراء الفقه وأحكام القضاء، مرجع سابق، ص 88

- إزالة أي ضرر لحق به جراء القرار التأديبي بعد إجابة طلبه بالتعديل أو السحب أو الإلغاء.
- منحه الحق في اللجوء للجهات القضائية في حالة فشل تسوية النزاع ودياً مع الإدارة.

➤ بالنسبة للجهة الإدارية:

منح التظلم الجهة الإدارية مساحة لكي تراجع القرار الصادر عنها، والتأكد من مدى مشروعيته وملائمته، ويعتبر هذا الاجراء بمثابة قضاء ذاتي يهدف لإنصاف المتظلم برقابة إدارية لجهة الإدارة، ولا سيما بأن القانون منحها الحق في تعديل القرار الصادر عنها أو سحبه أو إلغاءه⁽¹⁾.

ومن خلال مراجعة الإدارة لقرارها التأديبي وتصويبه حسب مقتضى الحال تثبت النية الحسنة لها من تطبيق القانون تحقيقاً للمصلحة العامة، وليس التعسف بحق الضباط العاملين لديها باعتبارها بحثت في مشروعية قرارها وقامت بتصويبه بما يتناسب وأحكام القانون، ولعل ذلك يؤدي لتعزيز الثقة بين طرفي العلاقة – الإدارة والعاملين لديها – ويرفع مستوى التعاون بينهم ويقال النظرة السائدة من كون الإدارة خصم للعاملين عندما تثبت بأنها تسعى لتطبيق القانون ، وليس لمجازاة الضباط ومخاصمتهم، وهذا من شأنه أن يُحسن من أداء العاملين وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد. (2)

وفي حالة رفض الإدارة للتظلم المقدم لها بشكل صريح – أي أن ترفض الطلب وتبلغ صاحب الشأن بذلك خلال المدة المحددة قانوناً – ينبغي عليها أن يكون قرار الرفض مسبباً، لما للتسبب من أهمية تعود على صاحب الشأن والإدارة على حد سواء، فمن خلاله يتضح جلياً على قيام الإدارة باحترام مبدأ المشروعية، ويمنعها من مخالفة أحكام القانون وإساءة استعمال السلطة. (3)

وكذلك يعتبر صمت الإدارة وعدم الرد على التظلم الوارد إليها خلال المدة المحددة قانوناً بمثابة رفض ضمني للطلب المقدم لها، ويُخوّل صاحب الشأن من اللجوء للجهات القضائية كوسيلة أخرى من وسائل الاعتراض على القرار التأديبي.

بناءً على ما سبق فإن رفض الجهة الإدارية للتظلم المقدم إليها رفضاً صريحاً أم ضمناً يقود لتطور الخصومة بين الطرفين وانتقالها من النطاق الإداري إلى النطاق القضائي، وبالتالي

(1) بوضياف، عمار، الوسيط في قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 121

(2) أنظر في ذات السياق: خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 682

(3) الفياض، ماجد بن زيد، التظلم من القرار الإداري في النظام السعودي، مرجع سابق، ص 556

تخضع تصرفات الجهة الإدارية للرقابة القضائية التي تحدد بشكل نهائي مدى مشروعية القرار التأديبي المتظلم منه.

ويستنتج مما سبق بأن التظلم له اثار على الجهة الإدارية تتمثل بالاتي:

- تفعيل الرقابة الذاتية للجهة الإدارية على التصرفات والقرارات الصادرة عنها.
- اثبات حُسن النية للجهة الإدارية والتعامل مع موظفيها وفق احكام القانون تحقيقاً للمصلحة العامة.
- التراجع عن القرار التأديبي والتأكيد على احترام الإدارة لمبدأ المشروعية.
- الإصرار على القرار التأديبي وتسبب رفضها لطلب التظلم، مما يُبين الأسباب التي ترتكز عليها الجهة الإدارية، ولا تخشى لجوء صاحب الشأن للتظلم القضائي.

➤ بالنسبة للقرار المتظلم منه:

مما لا شك فيه بأن الغاية المرجوة من التظلم هو المس في القرار المتظلم منه ذاته، كون إصداره أثار نزاع بين الضابط من جهة والإدارة من جهة أخرى، فإذا نفذت الحالات التي تُمكن الضابط من الاعتراض على القرار التأديبي لا يتبقى امامه سوى تنفيذ القرار الصادر بحقه، وأما إن استطاع الإطاحة في القرار المتظلم منه وإثبات عدم مشروعية القرار الصادر عن الإدارة فيترتب تعديله أو سحبه أو إلغاءه مما يعني التغيير في الأثر القانوني الناتج عن القرار الأصلي.

وينبغي الإشارة إلى أن القرار المتظلم منه قد يعدل بصورة جزئية، مما يعني ذلك إجابة طلب التظلم على جزء محدد ورفض الجزء الاخر، فيجوز لصاحب الشأن أن يلجأ إلى القضاء للاعتراض على نتيجة التظلم بالجزء المرفوض منه خلال الميعاد القانوني لإقامة الدعوى، مع التنويه أنه في حال قامت الادارة إجابة طلب المتظلم خلال سير الدعوى القضائية تصبح الدعوى بلا محل ويستوجب انهاء الخصومة. (1)

كما أن الأثر الناتج عن التظلم من القرار التأديبي لا ينحصر فقط في التأكيد عليه وتنفيذه أو التراجع عنه، وإنما يؤدي لقطع ميعاد الطعن القضائي باستبعاد المدة السابقة على تقديم طلب التظلم، وبدء احتساب مدة جديدة للطعن القضائي تبدأ من تاريخ رفض التظلم أو انتهاء المدة الممنوحة للإدارة للرد على التظلم. (2)

(1) بسيوني، عبد الرؤوف، (2008)، المرافعات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، ص 246

(2) الأحمد، نجم، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص 40

وبالعودة للقرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية فيما يتعلق في قطع ميعاد الطعن القضائي نجد ما يلي: (1)

- إذا نص القانون على وجوب تقديم التظلم الإداري فلا يجوز رفع الدعوى امام المحكمة الإدارية إلا بعد تقديم طلب التظلم، والقرار الصادر بنتيجة التظلم قابلاً للطعن امام المحكمة الإدارية خلال 60 يوم.
 - إذا كان التظلم جوازي فيجوز الطعن في القرار الإداري امام المحكمة الإدارية خلال 60 يوم، أو الطعن بنتيجة التظلم خلال ذات الميعاد.
- ويستنتج مما سبق بأن التظلم يؤثر على القرار المتظلم منه ذاته، من حيث تغيير الأثر القانوني للقرار المتظلم منه بتعديله أو سحبه أو إلغاءه، أو قطع الميعاد القانوني المحدد الذي يخول صاحب الشأن من اللجوء إلى القضاء.

المطلب الثاني

الطعن القضائي في القرار التأديبي

يعتبر الالتجاء للقضاء ضماناً أساسية ومكاملة للاعتراض على العقوبة التأديبية، فتكون أساسية من طبيعة هذا الحق الذي يُخول الضابط من الاعتراض على القرار التأديبي ويضعه تحت ظل الرقابة القضائية، ومكاملة باعتبار أن المتظلم من القرار التأديبي الذي لا يحقق مطلبه في التسوية الودية ولم تستجب الإدارة لطلبه في المراحل الأولى من النزاع، يخطو نحو القضاء لتحقيق غايته.

وفي هذا الإطار سيتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع بحيث نتناول في الفرع الأول المحكمة المختصة في نظر المنازعات الإدارية، ونبيّن في الفرع الثاني شروط الطعن القضائي في القرار التأديبي، ونعرج في الفرع الثالث على أوجه الطعن القضائي ضد القرار التأديبي.

(1) المادة (23)، القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية، ديوان الجريدة الرسمية، ع (22 ممتاز)، ص 26، [ديوان الجريدة الرسمية - اعداد ممتازة \(pna.ps\)](#)

الفرع الأول

المحكمة المختصة في نظر المنازعات الإدارية

يسعى القضاء الإداري القائم على أسس قانونية عادلة للتصدي للتجاوز الإداري وتعسف السلطة العامة، باعتبار أن دولة المؤسسات القائمة على سيادة القانون تحافظ على حقوق الأفراد والموظفين العاملين لديها، وقد أجاز المشرع الفلسطيني إنشاء محاكم إدارية لتحقيق الغاية المرجوة من القضاء الإداري، حيث نصت المادة (102) من القانون الأساسي على أنه: "يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى والإجراءات التي تتبع أمامها". (1)

وقد نصت المادة الثانية من القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية على أنه: "تُنشأ بموجب أحكام هذا القرار بقانون هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها تسمى المحاكم الإدارية، وتختص هذه المحاكم دون غيرها بالنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية وإي اختصاصات أخرى منصوص عليها في هذا القرار بقانون أو بموجب أي قانون آخر"، وكذلك اشارت ذات المادة في الفقرة الثالثة منها إلى أن "قضاة المحاكم الإدارية مستقلون في عملهم القضائي، ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون" (2)

ويتضح من النص السابق أن المحكمة الإدارية هي المختصة في نظر المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، بحيث يلجأ إليها المتضرر من القرار التأديبي باعتبارها تمثل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من خلال التحقق من مشروعيتها، فيكون لها كلمة الفصل بإلغاء القرار المطعون فيه، بكفالة احد الضمانات الأساسية لموظفي الدولة المتمثل في خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية واحترامها لسيادة القانون.

وعلاوة على ذلك بيّن القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية الاختصاص الموكل للمحكمة الإدارية بالنظر في الطعون الخاصة بالقرارات التأديبية حيث جاء فيه: "تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها بالاتي: د. الطعون بالقرارات الإدارية النهائية المتعلقة في الوظائف العمومية من حيث التعيين أو التصنيف أو التثبيت أو الترقية أو النقل أو الإحالة إلى التقاعد أو الاستبعاد أو التأديب أو الفصل من الخدمة أو الإيقاف عن العمل أو الرواتب أو العلاوات أو الزيادة السنوية أو الحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو المتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات

(1) المادة (102)، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(2) المادة (2)، القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية.

النافذة، أو القرارات الصادرة عن السلطات التأديبية، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية، ما لم ينص قانون اخر على خلاف ذلك". (1)

وتجدر الإشارة إلى أنه قبل اصدار القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية كانت المحكمة المختصة في نظر المنازعات الإدارية هي محكمة العدل العليا(2)، والتي كانت احكامها نهائية لا يتم الطعن بها امام أي محكمة أخرى، بمعنى اخر أن القضاء الإداري في الفترة السابقة كان على درجة واحدة، وبتشكيل المحاكم الإدارية اصبح القضاء الإداري في فلسطين على درجتين ونص القرار بقانون على ذلك بشكل صريح حيث جاء فيه: "تكون المحاكم الإدارية على درجتين: أ- المحكمة الإدارية، ب- المحكمة الإدارية العليا". (3)

كما أن القضاء الإداري في فلسطين في الفترة السابقة – قبل تشكيل المحاكم الإدارية – كان قضاء الغاء وليس قضاء كامل، بمعنى بأن محكمة العدل العليا كانت تنظر في الطعون الخاصة في القرارات الإدارية التأديبية بهدف إلغائها، وإن مسألة التعويض عن هذه القرارات كان يخرج من اختصاص القضاء الإداري ويوكل للقضاء العادي المتمثل في المحاكم النظامية المدنية.

وبعد انشاء المحكمة الإدارية اختلف الأمر حيث احيل لها الاختصاص بنظر التعويض، استناداً لما جاء في الفقرة الثانية من المادة (20) من القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية: "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة، إذا رُفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء". (4)

وخلاصة القول يخضع القرار التأديبي الذي صدر بحق الضابط للرقابة القضائية امام المحكمة الادارية باعتبارها الملاذ الأخير لصاحب الشأن للاعتراض على القرار التأديبي، ولا سيما بأن القرارات الإدارية محاطة بضوابط معينة يترتب على مخالفتها منح الصفة غير المشروعة للقرار الإداري مما يعرضه للإلغاء القضائي، وقد يتبعه التعويض عن الضرر الذي لحق بصاحب الشأن.

(1) المادة (20)، القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية.
(2) محكمة العدل العليا الفلسطينية: محكمة أنشأت بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001، حيث جاء في المادة (33) من القانون بأن محكمة العدل العليا تحتص في نظر سائر المنازعات الإدارية، وأناط المشرع هذا الاختصاص للمحكمة حتى تاريخ اصدار القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية، وكذلك اصدار القرار بقانون رقم (39) لسنة 2020 بشأن تشكيل المحاكم النظامية.

(3) المادة (6)، القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية.

(4) المادة (20)، القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية.

الفرع الثاني

أركان الطعن القضائي في القرار التأديبي

ينبغي عند الطعن القضائي ضد القرار التأديبي توافر أركان معينة حتى تقبل هذه الدعوى ولا ترد شكلاً قبل النظر في موضوعها، فمنها ما يكون شرطاً في القرار التأديبي ذاته، وآخر يجب أن يتوافر في رافع الدعوى، وكذلك منها ما يتعلق في الميعاد القانوني، والتي سيتم بيانها على النحو الآتي:

• أن يصدر القرار من سلطة إدارية وطنية عامة: أي ان يكون عمل اداري قانوني يصدر بإرادة منفردة عن سلطة إدارية عامة، شريطة أن تكون السلطة مصدرة القرار وطنية غير أجنبية، بمعنى السلطة مصدرة القرار تطبق القوانين النافذة في الدولة، وحتى يُقبل الطعن في القرارات الإدارية التأديبية الصادرة عن سلطة وطنية في خارج حدود الدولة ينبغي التأكد من أنها تتبع القوانين الوطنية، أما اذا كانت قد استندت لقانون اجنبي في إصدارها للقرار التأديبي لا يُقبل الطعن فيه في المحاكم الوطنية المختصة. (1)

وينبغي حتى يُقبل الطعن في القرار الإداري أن يستنفذ كافة مراحل التدرج الإداري اللازمة لوجوده قانوناً، طالما قد توافرت اركانه وانتهت إجراءات نفاذه، بقصد احداث أثر قانوني فوري ومباشر بمجرد اصداره دون الحاجة للمصادقة أو التعقيب عليه من سلطة إدارية أخرى. (2)

أما في حالة النص القانوني الذي يقيد الدعوى القضائية في التظلم الإداري فلا يعتبر القرار نهائياً إلا بعد تقديم التظلم الوجوبي، اما في حالات التظلم الاختياري فتتحقق صفة النهائية بمجرد إصدار القرار الإداري وحادثه للأثر القانوني. (3)

• رفع الدعوى من ذي مصلحة: هي المنفعة التي يجنيها المدعي من التجائه للقضاء، وتتمثل بـ "الفائدة العملية التي يتوخاها رافع الدعوى من الحكم له حماية لحقوقه" (4)، وأضاف القضاء الإداري بأنه: "من المبادئ المستقرة فقهاً وقضاً أن المصلحة هي مناط الدعوى فلا دعوى بدون مصلحة، وفي دعوى الالغاء فإن قيام المصلحة هو شرط اساسي في قبول الدعوى، لأن دعوى الالغاء وإن تميزت بأنها دعوى عينية تقوم على اختصاص القرار الاداري والحكم

(1) أنظر في ذات السياق: شيخا، إبراهيم عبد العزيز، (2003)، القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ص364

(2) أنظر في ذات السياق: فتح الباب، ربيع أنور، (2010)، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ج1، ص 103

(3) بلوشة، شريف، (2018)، إجراءات التقاضي امام القضاء الإداري، مركز الدراسات العربية، مصر، ط1، ص 428

(4) استئناف مدني، محكمة استئناف القدس، رقم (200) لسنة (2009)، بتاريخ 2009/11/24، موقع الكتروني، [المقتني: بطاقة الحكم](http://www.birzeit.edu)

(birzeit.edu)

الصادر بإلغائه يعدمه، إلا أنها لا تخرج عن كونها خصومة قضائية مناطها توافر شرط المصلحة في رفعها واستمرار هذا الشرط إلى أن يُفصل فيها". (1)

وتستند المحاكم في قرارها بعدم قبول الدعوى إذا لم يكن لرفعها مصلحة فيها إلى نص المادة (5/20) من القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية حيث جاء فيه: "لا تقبل الطلبات أو الطعون المقدمة إلى المحكمة الإدارية ممن ليس له فيها صفة ومصلحة شخصية". (2)

وكذلك ما نصت عليه المادة (3) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية حيث جاء فيها: (3)

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 دليبه عند النزاع فيه.
3. إذا لم تتوافر المصلحة وفقاً للفقرتين السابقتين قضت المحكمة من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى.

• **الالتزام بالميعاد القانوني لرفع الدعوى:** حتى يتحقق التوازن بين المصلحة العامة للدولة والمصلحة الخاصة للموظفين، يجب أن تستقر المراكز القانونية وعدم بقاء المنازعة الإدارية لفترة طويلة، مما يؤثر على سير العمل وتهديد الاستقرار الوظيفي، ويكون ذلك على جانبي الأول: هو أن يُعطى فرصة للموظف لمراجعة القرار الإداري وامهاله فترة معينة حتى يمارس حقه في الاعتراض على القرار التأديبي الصادر بحقه، **والجانب الثاني** أن تكون هذه الفترة مقيدة بفترة زمنية محددة حتى لا تبقى القرارات الإدارية مهددة بالإلغاء لفترة طويلة يبقى خلالها الموظف والإدارة في حال نزاع وخصومة مستمرة.

وبالتدقيق في القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية فيما يتعلق بالميعاد القانوني لرفع الدعوى نجد المادة (23) قد نصت على أنه: (4)

1. "تقام الدعوى امام المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ المستدعي القرار الإداري الفردي، أو من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار

(1) طعن اداري، محكمة العدل العليا، قضية رقم (82) لسنة (2018)، بتاريخ 2018/06/13، رام الله، موقع الالكتروني، [المقننى: بطاقة الحكم \(birzeit.edu\)](http://birzeit.edu)

(2) المادة (5/20)، القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية.

(3) المادة (3)، قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، رقم (2) لسنة 2001، ديوان الجريدة الرسمية، ع38، ص7، موقع الالكتروني، [ديوان الجريدة الرسمية - الاعداد العادية \(pna.ps\)](http://pna.ps)

(4) المادة (23)، القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية.

- الإداري الفردي أو التنظيمي في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى، بما في ذلك الوسائل الإلكترونية، إذا كان التشريع يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة.
2. يعتبر في حكم التبليغ علم المستدعي بالقرار الإداري علماً يقينياً.
3. لا يجوز إقامة الدعوى أمام المحكمة الإدارية إلا بعد تقديم تظلم من القرار الإداري المطعون فيه إذا نص القانون على وجوب تقديمه، ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم خاضعاً للطعن أمام المحكمة الإدارية خلال الميعاد المحدد في الفقرة (1) من هذه المادة.
4. في حال كان تقديم التظلم جوازيًا بنص القانون، فيجوز إقامة الدعوى أمام المحكمة الإدارية للطعن في القرار الإداري خلال الميعاد المحدد في الفقرة (1) من هذه المادة، أو الطعن في القرار الصادر بنتيجة التظلم خلال ذات الميعاد، شريطة تقديم التظلم وفقاً للقانون.
5. في حال رفض الجهة المختصة أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها، يبدأ احتساب ميعاد إقامة الدعوى المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لاتخاذ ذلك القرار.
6. تقبل الدعوى أمام المحكمة الإدارية للطعن في القرارات الإدارية المنعقدة في أي وقت دون التقيد بميعاد، على أن يثبت المستدعي أن القرار منعماً ابتداءً.
7. تقبل الاستدعاءات المتعلقة بأوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع طيلة مدة توقيفهم دون التقيد بميعاد.
8. توقف المدة القانونية لإقامة الدعوى المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة في أي من الحالات الآتية: (1)
- أ- القوة القاهرة.
- ب- رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة، شريطة أن ترفع هذه الدعوى خلال المدة القانونية المحددة لإقامة الدعوى أمام المحكمة الإدارية.
- ج- تقديم طلب للمحكمة الإدارية لتأجيل الرسوم، شريطة أن يقدم هذه الطلب المدة القانونية لإقامة الدعوى.

(1) من الجدير بالذكر لم يفرق القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بين الوقف والقطع، حيث أن القطع يقصد به إعادة البدء من جديد بميعاد الطعن (60) يوماً بعد زوال سبب القطع.

ويتضح من النص المشار إليه سابقاً أن المشرع عالج احكام الميعاد القانوني لرفع الدعوى الإدارية والتي قد حددها بـ (60) يوماً، وبين الحالات التي يبدأ سريان احتساب هذه المدة ومتى توقف هذه المدة، وكذلك الحالات التي تقبل المحكمة الطعن بالقرارات الإدارية دون التقيد بالميعاد القانوني المحدد.

ومما لا شك فيه ينبغي على المتضرر من القرار التأديبي الذي ينوي الاعتراض عليه أن يخاصم الجهة التي أصدرت القرار، باعتبارها الجهة المختصة التي نظرت في القرار الإداري واخرجته بالصيغة النهائية، ورقابة القضاء الإداري تنصب عليها، وإن مخاصمة أي جهة غير مصدرة القرار يترتب عليها عدم قبول الدعوى قبل البحث في موضوعها، حيث أن "القاعدة في اختصاص القرارات الإدارية هي توجيه الخصومة إلى الجهة مصدرة القرار التي تملك حق إلغاء وتعديله أو إصداره في الوضع السليم، أو من يُمثل هذه الجهة لتلغي وجوه الطعن في قرارها والدفاع عنه، ثم تنفيذ ما تقضي به المحكمة في شأنه، وهذا الأمر من النظام العام يجوز للمحكمة إثارته من تلقاء نفسها". (1)

وفي هذا المقام يجب التمييز بين الجهة مصدرة القرار والجهة التنفيذية للقرار ففي قانون الخدمة المدنية يصدر الوزير المختص قراراً تأديبياً ويُنفذ من قبل الدائرة المختصة (وحدة شؤون الموظفين) فعلى صاحب الشأن مخاصمة الوزير المختص مُصدر القرار، وفي قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية فبعض العقوبات التأديبية كالفصل من الخدمة تصدر عن لجنة الضباط ومصادقة الرئيس بصفته القائد الأعلى للقوات، ويُنفذ هذا القرار من خلال هيئة التنظيم والإدارة التي تبلغ وحدته بالقرار، فينبغي على صاحب الشأن مخاصمة مصدر القرار (الرئيس الذي أصدر القرار التأديبي) وليس الجهة المنفذة للقرار.

وهذا ما أكدت عليه **محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية** حيث جاء في حكم لها: (2) "الثابت من الأوراق أن ما سماه الطاعن قراراً ما هو إلا قرار تنفيذي للقرار الصادر عن لجنة الضباط والمصادق عليه من القائد الأعلى لقوى الامن حسب الأصول، والمبرز بالدعوى وبالتالي القرار المؤثر في المركز القانوني للمستدعي هو ذلك القرار الصادر عن الرئيس بصفه القائد الاعلى لقوى الامن وليس القرار التنفيذي الصادر عن هيئة التنظيم والإدارة، ولما أن الطعن قد وجه إلى قرار لا يعتبر قراراً إدارياً نهائياً بالمعنى القانوني للطعن بالإلغاء ووجه الطعن ضد هيئة

(1) طعن اداري، محكمة العدل العليا الفلسطينية، قضية رقم 155 لسنة 2008، بتاريخ 20/05/2009، رام الله، موقع الالكتروني، [المقتنى: بطاقة الحكم \(birzeit.edu\)](http://birzeit.edu)

(2) طعن اداري، محكمة النقض بصفتها الإدارية، موقع مقام الالكتروني، [القضية رقم 192/2021 المنعقدة في محكمة النقض بصفتها الإدارية بتاريخ 07-02-2022 \(najah.edu\)](http://najah.edu)

التنظيم والادارة ورئيسها ولم يتم مخاصمة القائد الاعلى لقوى الامن كذلك ما يجعل من الطعن واجب الرد".

الفرع الثالث

أوجه الطعن في القرار التأديبي

يستند رافع الدعوى امام المحكمة الإدارية لسبب أو أكثر للطعن في القرار الإداري بهدف إلغائه، باعتبار أن وجود احد هذه الأسباب يضيء الصفة غير المشروعة للقرار ويتوجب الغاءه، وقد حددت المادة (22) من القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية هذه الأسباب والتي تم ذكرها على النحو الاتي: (1)

أولاً: عدم الاختصاص:

ينبغي أن يصدر القرار الإداري التأديبي ممن يملك الصلاحية والاختصاص في إصداره حتى يكتسب صفة المشروعية، لان اصدار القرار الاداري من جهة غير مختصة يجعل القرار قابلاً للإلغاء بمجرد الطعن فيه (2)، باعتبار أن القرار قد صدر عن جهة لا تملك القدرة القانونية على إصداره استناداً للقواعد القانونية التي تنظم اختصاص الهيئات العامة (3)، وقد أشارت محكمة العدل العليا الفلسطينية في هذا الشأن بأن: "عيب عدم الاختصاص من النظام العام ومن حق المحكمة أن تتصدى له ولو لم يثره أي طرف" (4)، كما ويُعد عيب عدم الاختصاص من العيوب الجوهرية في القرار الإداري، وله صورتان سيتم بيانها على النحو الاتي:

• **عيب عدم الاختصاص البسيط:** تتضح جلياً هذه الصورة عند مخالفة الإدارة لقواعد توزيع الاختصاص أو تجاوز حدودها داخل الوظيفة الإدارية، مما يهدد القرار الإداري بالبطلان خلال الميعاد القانوني المحدد، سواء كان عيب الاختصاص يتعلق بالموضوع أو الزمان أو المكان حسب الأوجه المحددة أدناه:

أ- **عيب الاختصاص الموضوعي:** ونعني به أن يخالف القرار قواعد الاختصاص التي نص عليها القانون من خلال تعدي سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى، وبمعنى

(1) المادة (22)، القرار بقانون رقم 40 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية.
(2) السماعنة، سمير عبد الله، (2015)، عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، مج 42، ع 2، الأردن، ص781
(3) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص233
(4) طعن اداري، محكمة العدل العليا، قضية رقم 48 لسنة 1997، بتاريخ 2006/06/03، رام الله، موقع الكتروني، [المقتني: بطاقة الحكم](http://www.birzeit.edu) (birzeit.edu)

- آخر أن تقوم جهة إدارية بإصدار قرار اداري يدخل في حدود اختصاص جهة إدارية أخرى، ويتحقق ذلك في حالات متعددة منها: (1)
- تعدي جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية أخرى موازية لها في السلم الإداري، ويحدث ذلك على سبيل المثال في حالات عدم الفصل الدقيق بين اختصاص الوزارات فيصدر الوزير قراراً إدارياً يدخل في اختصاص وزيراً آخر.
 - تعدي سلطة إدارية دُنيا على اختصاص سلطة إدارية عليا، كأن يقوم وكيل الوزارة بإصدار قراراً إدارياً من اختصاص الوزير، أو أن يقوم الوزير بإصدار قراراً يدخل في حدود اختصاص مجلس الوزراء، ويندرج تحت هذا الاطار قيام قائد الجهاز بإصدار قراراً إدارياً من اختصاص وزير الداخلية أو القائد الأعلى لقوى الأمن.
 - اعتداء سلطة إدارية عُليا على اختصاص سلطة إدارية دُنيا، كأن يصدر قراراً إدارياً من وزير الداخلية يتعدى فيه على اختصاص مدير عام الشرطة.
 - اعتداء سلطة مركزية على اختصاص هيئة لا مركزية، كأن يقوم مجلس الوزراء بإصدار قراراً إدارياً من اختصاص سلطة النقد الفلسطينية، باعتبار أن السلطة المركزية توفر للهيئة اللامركزية قدراً من الاستقلالية تحت رقابتها ووصايتها، دون أن تتعدى على اختصاصها في اصدار القرارات الإدارية والتعديل عليها.
- ب- **عيب الاختصاص المكاني:** يمثل الوظيفة العامة نوعان حسب التوزيع الجغرافي، الأول يكون عمله ذو طابع مركزي والآخر يكون في منطقة جغرافية محددة، فعلى سبيل المثال هناك مسميات وظيفية مركزية كالوزير والوكيل وهناك مسميات فرعية في المحافظات تختص كلاً منها في محافظة ومنطقة معينة، ويثور عيب الاختصاص المكاني في الحالة الثانية من الوظيفة العمومية المتعلقة بمنطقة جغرافية محددة إذا ما صدر عن جهة إدارية لا تتبع لهذه المنطقة، كالمحافظين ورؤساء الهيئات المحلية.
- ت- **عيب الاختصاص الزمني:** وهو أن تمارس الجهة الإدارية لاختصاصها مقيدة بفترة زمنية حددها القانون، فلا يتصور أن توقع اللجنة المكلفة قرارها التأديبي بعد انتهاء فترة عمل اللجنة أو انتهاء تكليفها وحلها، وكذلك لا يُعقل أن يمارس الموظف صلاحياته في إصدار القرارات الإدارية بعد انتهاء تكليفه بالعمل المحدد له، أو انتهاء تفويضه بالصلاحيات الموكلة له، ويجب التفرقة في ذلك بين الموظف الذي انقطعت صلته الوظيفية بالعمل لأي

(1) أنظر في ذات السياق: شطناوي، علي خطار، (2004)، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ج 1، عمان، الأردن، ص 710

سبب من أسباب انتهاء الخدمة، وبين الموظف الذي تجاوز الفترة المحددة لممارسة صلاحياته الوظيفية، ففي الحالة الأولى يترتب على اصدار القرار الإداري عيباً جسيماً لصدوره عن شخص انقطعت صلته بالوظيفة، أما في الحالة الثانية تبقى في حدود عيب الاختصاص البسيط (الزمني) لتجاوز الفترة القانونية لاختصاصه الوظيفي.

• **عيب عدم الاختصاص الجسيم:** أشارت محكمة العدل العليا الفلسطينية إلى أن عيب عدم الاختصاص الجسيم هو: (1) "الذي يعتبر القرار منعماً ولا يتقيد الطعن فيه بميعاد، لذا استقر اجتهاد محكمتنا على أن عيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يُعبر عنه بعيب غصب السلطة يكون في حال صدوره عن فرد عادي، أو يكون فيه اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية، أو صادر عن جهة لا علاقة لها بموضوعه أو عن فرد عادي أو هيئة ليس من واجبات وظيفتها إصدار قرارات إدارية".

ويتضح مما سبق بأن عيب عدم الاختصاص الجسيم يختلف في أثره عن عيب عدم الاختصاص البسيط، حيث أن وجود قرار اداري معيب بعدم الاختصاص الجسيم يصبح هذا القرار منعماً يمكن الطعن فيه بأي وقت دون التقيد بميعاد محدد. (2)

ويُمكن حصر الحالات التي يكون فيها القرار الإداري يشوبه عيب الاختصاص الجسيم بالحالات الآتية: (3)

- تعدي سلطة عامة على سلطة عامة أخرى، كأن يكون القرار من اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية وتصدره السلطة التنفيذية.
- أن يمارس فرد عادي لا يملك الصفة الوظيفية عملاً إدارياً من اختصاص العاملين في الوظيفة العامة.
- تعدي سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى ليس لها علاقة إدارية بها.
- اصدار القرار من جهة إدارية ليس لها سلطة اصدار القرار.

ثانياً: مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها:

يعتبر اصدار قرار اداري مخالف للدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها من الأسباب التي يستند إليها صاحب الشأن في الطعن امام المحكمة الإدارية، حيث ينبغي

(1) طعن اداري، محكمة العدل العليا الفلسطينية، قضية رقم 892 لسنة 2009، بتاريخ 2012/10/03، رام الله، موقع الالكتروني،

[المقتنى: بطاقة الحكم \(birzeit.edu\)](http://birzeit.edu)

(2) جدر التنويه إلى أن نظرية الموظف الفعلي نظرية قضائية ويعتد بها في حال صدر قرار من شخص له صفة وظيفية إلا أنه لم يستوفي إجراءات التعيين، فاعتبر القضاء ما يصدر عنه صحيحاً شريطة أن يكون المخاطب به حسن النية.

(3) جرادات، محمد زياد، النظام التأديبي للموظف العام طبقاً للقانون الفلسطيني، مرجع سابق، ص 375

أن يكون القرار الصادر عن الجهة المختصة متفقاً وأحكام القانون، ولا يتصور من جهة إدارية تم انشائها وتشكيلها على أساس قانوني أن تقوم بأعمال غير قانونية، فالقرار الإداري ما هو إلا عمل قانوني يصدر عن جهة إدارية مختصة، ويترتب على مخالفته البطلان على اعتبار أن القانون هو أساس العلاقة بين الموظف والإدارة.

وتعد رقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بعيب مخالفة القانون رقابة موضوعية تهدف للتحقق من مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون، كون المحل هو الأثر القانوني الناتج عن القرار الإداري فور صدوره بشكل حال ومباشر، فإذا كان القرار التأديبي بسبب الإخلال بالواجبات الوظيفية فإن محله تكون العقوبة التأديبية التي يتضمنها القرار التأديبي نفسه (1)، ويشترط في محل القرار الإداري: (2)

- أن يكون ممكن حدوثه من الناحية العملية وليس مستحيلاً، باعتبار أنه إذا امتنع التنفيذ أو استحال أصبح القرار معيباً بعيب مخالفة القانون.
- أن يكون جائزاً قانوناً ومشروعاً، أي أن يكون متوافقاً مع النظم والأحكام القانونية المتعلقة به، فلا شرعية للقرارات التي يكون محلها مخالفاً للقانون، فعلى سبيل المثال القرار الصادر بإحالة الضابط للتقاعد لبلوغه سن التقاعد وفي الواقع يبلغ من العمر 55 عام أي أنه لم يبلغ السن القانوني للتقاعد (60 عام) فبذلك يعتبر القرار معيباً بعيب المحل.

ثالثاً: اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب الشكل:

يُقصد في الشكل تعبير الإدارة عن إرادتها في الشكل الذي يحدده القانون، وهو الإطار أو المظهر الخارجي للقرار، أما الإجراءات فهي خطوات بناء القرار بدءاً من مرحلة إعداده وحتى إصداره، والأصل أن الإدارة غير ملزمة باتباع شكل أو إجراء محدد ما لم يلزمها القانون بذلك، ففي حالة المسائلة التأديبية ينبغي على الجهة الإدارية إجراء تحقيق إداري قبل توقيع الجزاء التأديبي وإلا كان قرارها مشوباً بعيب مخالفة الشكل أو الاجراء، مما يتيح لصاحب الشأن الطعن بالإلغاء. (3)

(1) فهمي، مصطفى أبو زيد، (2001)، قضاء الإلغاء، شروط القبول وأوجه الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ص234

(2) عبد العزيز، عمار، (2010)، أركان القرار الإداري الإلكتروني، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، مج 2010، ع2، العراق، ص29

(3) أنظر في ذات السياق:

- عمرو، عدنان، (2011)، مبادئ القانون الإداري، دار منشأة المعارف، فلسطين، ط2، ص 87

- عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، مرجع سابق، ص 643

وأشارت محكمة العدل العليا الفلسطينية بهذا الخصوص بأنه: "يجب أن يصدر القرار وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم له، إذ لا يكفي لمشروعية القرارات الإدارية أن تصدر من الجهات المؤهلة قانوناً لإصدارها بل يتعين أن تصدر بالشكل المحدد والمرسوم قانوناً لإصدارها، وإلا يصبح القرار الإداري الذي تصدره الإدارة مخالفاً للقواعد الشكلية التي أوجبتها القوانين والأنظمة للصياغة الخارجية للقرار الإداري، وقد أوجب المشرع على الإدارة عند إصدار بعض القرارات الإدارية بقواعد إجرائية شديدة، يهدف منها حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للإدارة وللأفراد على حد سواء، فاتباع الإدارة لتلك القواعد الإجرائية التي أوجب المشرع اتباعها يحول دون اتخاذ قرارات ارتجالية ومتسارعة، مما يؤدي إلى التأني في إصدارها وإلى مشروعيتها وينعكس إيجابياً على فعالية الجهاز الإداري وحسن سير المرافق العامة". (1)

ويستنتج مما سبق بأن قواعد الشكل والإجراءات مقررة لحماية المصلحة العامة من جانب والمصلحة والخاصة للفرد من جانب آخر، باعتبار أن هذه القواعد تشكل ضماناً لصالح الفرد وحقوقه وما يقابلها من امتيازات تتمتع بها الإدارة، وهو ما استقر عليه الفقه والقضاء بأن الأصل في قواعد الشكل والإجراءات عند إصدار الأعمال الإدارية أنها مقررة للمصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، وإن مخالفتها يُرتب بطلان القرار الإداري(2)، حيث أن "الأصل أي إخلال بشكل القرار الإداري أو بما يجب إتباعه من إجراءات مقررة بقانون أو نظام يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري - دون الحاجة إلى النص صراحةً - على أن يكون جزاء الإخلال هو البطلان، ذلك لأن إلغاء القرارات الإدارية المخالفة لإجراءات القانون وغير المشروعة هي من النظام العام ويجب الحكم عليها بالبطلان". (3)

ويجدر الإشارة إلى أن الشكل إما أن يكون جوهرياً في القرار الإداري أو ثانوياً ومعيار التفرقة بين الجهتين ما ينص عليه القانون وما يؤدي غيابه إلى فقدان المصلحة، حيث أن القاضي لا يقضي دوماً بإلغاء القرار الإداري بل له سلطة تقديرية في ابطال القرار من عدمه بحسب جسامته العيب، فالشكل الجوهري يترتب عليه البطلان كونه ينص عليه القانون ويؤدي اغفاله لإهدار ضمانات جوهريّة للمصلحة العامة أو للأفراد، أما الشكل الثانوي لا يترتب عليه بطلان كونه

(1) طعن اداري، محكمة العدل العليا الفلسطينية، قضية رقم 130 لسنة 2015، بتاريخ 2015/12/07، رام الله، موقع الكتروني،

[المقتنى: بطاقة الحكم \(birzeit.edu\)](http://birzeit.edu)

(2) طعن اداري، محكمة العدل العليا الفلسطينية، قضية رقم 321 لسنة 2014، بتاريخ 2015/03/16، رام الله، موقع الكتروني،

[المقتنى: بطاقة الحكم \(birzeit.edu\)](http://birzeit.edu)

(3) طعن اداري، محكمة العدل العليا، قضية رقم 130 لسنة 2015، مرجع سابق.

غير ملزم بنص القانون ولا يؤدي اغفاله لضياع مصلحة عامة أو خاصة باعتباره لا يؤثر على صحة وسلامة القرار الإداري. (1)

رابعاً: إساءة استعمال السلطة:

ينبغي عند اصدار القرار الإداري ومنها التأديبي أن يكون الغاية منه هو تحقيق الصالح العام، أما إذا أصابه عيباً يمس الهدف من إصداره يجعله غير مشروع، وتكون الإدارة قد انحرفت أو تعسفت في استخدام صلاحياتها أي أنها أساءت استعمال السلطة، وبمعنى آخر "قيام السلطة الإدارية باستعمال الصلاحيات والامتيازات التي تستعملها عادة من أجل تحقيق الصالح العام ومتطلبات المرفق العمومي، لتحقيق هدف غير الهدف المطلوب تحقيقه، والذي من أجله مُنحت لها هذه السلطات والامتيازات". (2)

وعرفته محكمة العدل العليا بأنه: "تصرف إداري يقع من مصدر القرار في حالة توخيه في إصدار القرار الإداري غرضاً غير الغرض الذي قصده القانون تحقيقه". (3)

وعليه يكون القرار التأديبي مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذا تبين بأن الجهة الإدارية مصدرة القرار قصدت الانتقام من الضابط أو التنكيل به أو لأي سبب يخرج عن إطار المصلحة العامة، باعتبار أن الصلاحية التأديبية التي منحها القانون للإدارة تهدف لتحقيق الردع وانتظام سير المرفق العام بانتظام واطراد.

ويُمكن القول بأن عيب إساءة استعمال السلطة يُحاط بعدة خصائص تميزه عن باقي العيوب التي تؤدي لبطلان القرار الإداري، ومن هذه الخصائص: (4)

- تستخدم الجهة الإدارية صلاحياتها لتحقيق غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو بغير الغاية التي يتوخاها المشرع عند إصدار القرار الإداري.
- يعتبر هذا العيب من العيوب الخفية التي يصعب اثباتها، كونه يتصل بناوياً مخفية بنفس مصدر القرار ويصعب الكشف عنها.

(1) أنظر في ذات السياق:

- أبو سمهدانة، عبد الناصر، (2012)، موسوعة القضاء الإداري الفلسطيني، قضاء الإلغاء، مكتبة دار الفكر، ج2، القدس، فلسطين، ص 221

- عمرو، عدنان، (2004)، مبادئ القانون الإداري الفلسطيني، المطبعة العربية الحديثة، القدس، فلسطين، ص 71

- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2002)، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ط1، ص129

(2) بو علي، سعيد، (2015)، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 129

(3) طعن اداري، محكمة العدل العليا، قضية رقم 138 لسنة 2002، بتاريخ 2003/11/16، غزة، موقع الكتروني، [المقتفي: بطاقة الحكم](#)

[\(birzeit.edu\)](#)

(4) أنظر في ذات السياق: أبو سمرة، محمد، (2022)، التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة في القضاء الإداري الفلسطيني،

رسالة ماجستير، جامعة الأقصى، فلسطين، ص 39 - 40

- يُعد عيب معنوي أو عمدي مرتبط بسوء نية موظف الإدارة الذي يريد تحقيق غاية مخالفة لما حدده القانون.

- عيب إساءة استعمال السلطة ليس من النظام العام، وينبغي اثارته من الطاعن حتى يبحث القاضي في مدى تعسف الجهة الإدارية في اصدار قرارها.

وعلاوة على ذلك ينطوي تحت اطار إساءة استعمال السلطة اصدار قرار اداري لتحقيق منفعة شخصية، أو لتحقيق غرض سياسي أو حزبي، بالإضافة لغرض المحاباة أو الانتقام (1)، ولأي سبب اخر يُعد في طبياته انحراف عن الغاية من اصدار القرار الإداري والمتمثلة في تحقيق الصالح العام، ويترتب على ذلك أن تقضي المحكمة المختصة بإلغاء القرار الإداري لعيب إساءة استعمال السلطة .

خامساً: عيب السبب:

يُقصد في السبب "الباعث أو الدافع لاتخاذ القرار الإداري عبر حالة واقعية نشأت ووقعت، مما دفع الإدارة لإصدار قرارها، ويُعد السبب عنصراً سابقاً وخارجاً عن القرار، وإن خلو القرار الإداري من ذكر السبب يُفقد ركناً رئيسياً من أركانه مما يترتب عليه فقدان مشروعيته" (2)، وفي قولٍ اخر يعتبر السبب: "الدافع أو المبرر الذي دفع الإدارة لاتخاذ قرار معين، ويقصد به الحالة الواقعية أو القانونية البعيدة عن إرادة رجل الإدارة التي توحى له بأنه يستطيع أن يتدخل ويأخذ قراراً ما، وإذا لم تتوفر الحالة التي تبرر تدخل الإدارة واتخاذها هذا القرار فينعدم السبب ويكون القرار معيباً وقابلاً للإبطال". (3)

وتجدر الإشارة إلى أن القرار الاداري باعتباره عملاً قانونياً يجب أن يقوم على سبب صريح يبرره ويوضح علة إصداره، استناداً لقاعدة أن لكل عمل قانوني سبباً صحيحاً، وبذلك يكون سبب القرار التأديبي بتوقيع العقوبة هو إخلال الضابط بواجباته الوظيفية. (4)

ويتجلى دور القاضي الإداري في البحث في الحالة القانونية من حيث تقييم صحة السبب الذي بني عليه القرار الإداري، ثم تكييف الواقعة القانونية، وبمعنى اخر إذا كان السبب موضحاً في القرار الإداري ومنتجاً لآثاره يكون القرار صحيحاً، أما إذا تبين عدم صحة السبب يترتب عليه

(1) العاني، وسام، (2015)، القضاء الإداري، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، العراق، ط1، ص 253
(2) مظهر، وليد. الأخرس، عمر، (2020)، الوجيز في القانون الإداري في فلسطين، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، فلسطين، ط1، ص

319

(3) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 95
(4) حجازي، رضا عبد الله، (2001)، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ص 10

بطلان القرار الإداري (1)، باعتبار أن ركن السبب هو ركن مستقل وقائم في ذاته، وتتركز رقابة القضاء في هذه الحالة على الوصف القانوني للوقائع أو الوقائع المادية للقرار أو الاثنين معاً. (2) وعلاوة على ذلك أكدت محكمة العدل العليا على أهمية السبب لصحة القرار الإداري حيث جاء في حكم لها: "استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن كل قرار إداري أيّاً كانت السلطة التي يصدر عنها مقيدة أم تقديرية، يجب أن يقوم على سبب يدعو إلى إصداره وهذا السبب هو ركن من أركان القرار الإداري وشرط لصحته، ويجب التفريق بين تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره، فالتسبب لا يكون لازماً إلا حيث يوجبه القانون أما السبب فيجب أن يكون قائماً وصحيحاً سواء كان التسبب لازماً أم غير لازم". (3) وورد في حكم آخر لذات المحكمة في ذات السياق: "القرار الطعين جاء مخالفاً لأحكام القانون لوروده دون تسبب، ذلك لأن تسبب القرار الإداري هو ركن من أركانه كما هو عنصر من عناصره الشكلية والجوهرية والتي يترتب على إغفالها بطلان القرار، إذ من المفترض على كل قرار إداري أن يكون مستنداً في الواقع إلى دواع قامت لدى الإدارة حين إصداره وإلا كان باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً وهو سبب وجوده ومبرر إصداره". (4)

سادساً: امتناع الجهة المختصة عن إصدار قرار ألزمها به القانون:

تنشأ القرارات الإدارية نتيجة عمل أو امتناع عن عمل، ويتمتع الشق المتمثل في الامتناع عن العمل بصفة السلبية عندما ترفض الجهة الإدارية التعبير عن إرادتها في الوقت الذي يلزمها القانون باتخاذ قرار معين، وعليه يمكن تعريف القرار الإداري السلبي على أنه: "امتناع الإدارة عن إصدار القرارات أو التصرفات الواجب عليها إصدارها أو القيام بها طبقاً للقانون" (5)، وفي تعريف آخر: "القرار الذي لا يصدر في شكل الإفصاح الصريح عن إرادة جهة الإدارة بإنشاء المركز القانوني أو تعديله أو إنهائه، بل تتخذ الإدارة موقفاً سلبياً من التصرف في أمر كان من الواجب عليها أن تتخذ إجراء فيه طبقاً للقانون". (6)

(1) محمد، حسين عبد العال، (2004)، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ص304
(2) الهاشمي، رشا محمد، (2010)، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقدين معها، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، ص 112
(3) طعن إداري، محكمة العدل العليا، قضية رقم 239 لسنة 2016، بتاريخ 2017/03/29، رام الله، موقع الكتروني، [المقتنى: بطاقة الحكم \(birzeit.edu\)](http://www.birzeit.edu)
(4) طعن إداري، محكمة العدل العليا، قضية رقم 135 لسنة 2015، بتاريخ 2016/02/23، رام الله، موقع الكتروني، [المقتنى: بطاقة الحكم \(birzeit.edu\)](http://www.birzeit.edu)
(5) الزبيدي، خالد، (2006)، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، مجلة الحقوق، مج 30، ع 3، جامعة الكويت، ص 344
(6) راضي، مازن ليلو، (2005)، القانون الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ص410

- ويختلف القرار السلبي عن باقي الاعمال الإدارية والتصرفات القانونية للإدارة، ويمتاز بخصائص عدة تساهم في الإحاطة بجوانب هذا القرار وهي على النحو الآتي: (1)
- لا يتقرر إلا بنص: يعتبر القرار الإداري السلبي تصرف قانوني تتجه فيه الإدارة لإحداث أثر قانوني معين، فهو قرار يستند لواقعة معينة، يتمثل في صمت الجهة الإدارية أمام النص الذي يُوجبها بالقيام بعمل ما بحكم القانون .
 - قرار إداري مستمر: يعتبر القرار السلبي قائماً ومستمراً بمجرد استمرار رفض الجهة الإدارية اتخاذ اجراء معين، باعتبار أن القانون لم ينص على مدة محددة للميعاد القانوني في حالة القرار الإداري السلبي، وحتى تتحقق صفة الاستمرارية ينبغي توافر شرطين الأول: أن يستمر الأثر القانوني المترتب على امتناع الجهة الإدارية، والثاني: أن لا يكون الأثر القانوني للقرار مقيد بفترة زمنية محددة. (2)
 - غير خاضع للتسبيب: إن تسبيب القرار السلبي أمر غير وارد باعتبار أن التسبيب يفترض أن ينطوي على قرار صريح، وهذا يتنافى مع طبيعة القرار السلبي الذي ينشأ من خلال امتناع الجهة الإدارية عن اتخاذ اجراء الزمها به القانون.
 - غير قابل للإعلان: القرار الإداري السلبي غير قابل للنشر سواء بإعلانه لصاحب الشأن أو بنشره، باعتبار أن هذا القرار ليس له وجود مادي ويقوم على فكرة الافتراض بوجود إرادة للإدارة بالرفض. (3)
- خلاصة القول إن القرار الإداري السلبي المتمثل في امتناع أو رفض الجهة الإدارية من اتخاذ اجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون، يعتبر سبباً من أسباب الطعن امام المحكمة الإدارية التي تقضي بإلغاء الأثر القانوني المترتب عن القرار السلبي.

(1) الجداغ، محمد عمر، (2022)، مفهوم القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، مجلة الجامعي، ع 36، ليبيا، ص 76-78
(2) شطناوي، علي خاطر، (2002)، القرار الإداري المستمر، مجلة الشريعة والقانون، ع 6، جامعة الشارقة، الإمارات، ص 223
(3) سلامة، شعبان، عبد الحكيم، (2011)، القرار الإداري السلبي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ص 58

الخاتمة

جاءت هذه الدراسة لتسلط الضوء على جانب جوهري من القانون الإداري يتعلق في النظام التأديبي للموظفين العموميين بشقه العسكري، وبيان مدى توافقها مع القواعد المستقرة قانوناً في مسألة الضباط العسكريين تأديبياً، باعتبار أن التأديب يشكل إحدى العناصر الهامة التي يركز عليها النظام الإداري في سبيل سير المرفق العام بانتظام واطراد، ولا سيما بأن موظفي الدولة بشكل عام يجب أن يتحلوا بصفات معينة تعكس الصورة الحسنة للدولة ومؤسساتها، لذا تشكل الإدارة جهة رقابية على أداء موظفيها وضباطها العسكريين وفقاً لما حدده القانون والأنظمة واللوائح المعمول بها، وتتويجاً لهذه الدراسة نستعرض ما توصل إليه الباحث من نتائج، وتوصيات يرى أهميتها في إطار قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005 وتعديلاته، والقوانين والأنظمة الأخرى ذات العلاقة.

النتائج:

1. الوظيفة العسكرية خدمة ومهنة في ذات الوقت، فتعتبر خدمة كونها أداة الدولة لتقديم خدماتها العامة، انطلاقاً من الواجب الذي يتحتم على شاغلي الوظائف العسكرية، وكذلك مهنة لأن شاغرها يكرس وقته وجهده للقيام بواجباته الوظيفية التي يتقاضى مقابلها راتباً شهرياً، ويكون له مركزاً قانونياً يحدد ما له وما عليه اتجاه الوظيفة التي يعمل بها.
2. الواجبات والمحظورات التي حددها المشرع في القانون الناظم لقوى الأمن الفلسطينية تم ذكرها على سبيل المثال وليس الحصر، بمعنى آخر هي بنود عريضة يتفرع عنها كل سلوك أو تصرف يسيء للوظيفة العسكرية أو الواجبات المنوطة بها، وهي جاءت بصيغة الالتزام التي لا يجوز تفاديها أو إهمالها، عدا عن النص بشكل صريح على مسألة الضباط تأديبياً في حال ارتكاب فعل يخرج عن مقتضى الواجب الوظيفي أو يسلك سلوكاً يخل بكرامة وظيفته العسكرية التي ينتمي إليها.
3. تعارض بعض بنود قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية مع المسميات الحالية كالحديث عن وزير للأمن الوطني وجيش التحرير وإناطة مهامه بالقائد العام، وهو ما يتعارض مع القرار الذي أصدره الرئيس الفلسطيني رقم 323 لسنة 2007 بشأن الاستمرار بتكليف وزير الداخلية بالإشراف المباشر على قوات الامن الوطني، بالإضافة لما تفتقده هذه القوة من قانون خاص بها يبين طبيعة عملها وهيكلها والصلاحيات الموكلة لها مقارنة مع القوى الأمنية الأخرى.

4. استناداً للقانون الناظم لعمل قوى الأمن فإن الأجهزة الأمنية والشرطية التي حددها القانون يشرف عليها مدير عام الأمن الداخلي والذي يتبع بدوره لوزير الداخلية، ويعتري هذا القانون تحديد مهام مدير عام الأمن الداخلي مما يجعلها تتعارض مع مهام وزير الداخلية أو أحد مساعديه، مع العلم بأن هذا المنصب شاغراً منذ العام 2006 وحتى تاريخه، ويؤدي هذا الفراغ الوظيفي لزيادة رقعة الفصل بين القوى التي تعمل تحت اطار الأمن الداخلي وتزيد من استقلاليتها، بل تتداخل أعمالها ومهامها، مما يجعلها تتقارب مع القوى الأخرى التي حرص القانون على فصلها واختلاف نطاق عملها والإشراف عليها.

5. لم يورد المشرع تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية على اعتبار أن طبيعة هذه المخالفات لا يمكن ذكرها على سبيل الحصر، واستند في ذلك للطبيعة المتطورة والمرنة للقانون الإداري واكتفى بذكر أوصافاً قانونية لأفعال يأتيها الضابط تعد خروجاً عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته العسكرية، أو الإخلال بكرامتها، وترك المجال للفقه والقضاء للاجتهاد فيما يتعلق بالمخالفات التأديبية بما يكسبها من صفة مرنة تسمح باستيعاب ما قد يطرأ عليها من تطورات حسب ما تقتضيه الحالة.

6. الاختلاف بين المخالفة التأديبية والجريمة الجزائية يتعمق بتكليف المخالفة أو الجريمة وكذلك في تحديد العقوبة اللازمة لكلاً منها، حيث أن قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطينية لم يحدد المخالفات التي تستوجب العقوبة التأديبية على سبيل الحصر، وإنما اكتفى بتحديد العقوبات التي تستطيع الجهة الإدارية توقيعها على الضابط العسكري وتقدير ملائمة هذه العقوبات للأفعال التي اعتبرتها مخالفة تستوجب العقاب، أما في الجريمة الجزائية فإن قانون العقوبات الثوري حدد الجرائم على سبيل الحصر ووضع العقوبات اللازمة مقابل كلاً منها، وهذا يتطلب من قاضي الموضوع الالتزام بنص القانون في توقيع العقوبة الجزائية المتناسبة مع الجريمة المحددة قانوناً.

7. من منطلق استقلال المخالفة التأديبية بوصفها ونطاقها العام عن الجريمة الجزائية يحاسب مرتكب الفعل تأديبياً وجزائياً - إذا كانت المخالفة أو الجريمة التي ارتكبها تقتضي ذلك - ولا يتعارض ذلك مع المبدأ السائد عدم جواز توقيع أكثر من عقوبة على الفعل الواحد.

8. يتحقق مبدأ المساواة بين أفراد الفئة الوظيفية الواحدة وفي ذات الظروف والملابسات في ارتكاب المخالفة التأديبية، ولا يتنافى ذلك مع اختلاف العقوبة التأديبية نتيجة لاختلاف الظروف والأحوال التي ارتكبت فيها المخالفة، كما أن اختلاف العقوبات حسب الدرجة الوظيفية أو الرتبة العسكرية يساعد في تحمل المسؤولية الملقاة على عاتقهم، فهي منبثقة من

صلب العمل الإداري الذي يحكمه النظام التأديبي لضمان سير المرفق الأمني والعسكري بانتظام واطراد.

9. العقوبات التي يجوز توقيعها على الضباط وتندرج تحت ظل القانون الإداري إما أن تكون انضباطية توقع من قبل المسؤول المباشر عن الضابط المخالف أو المسؤول عن كلاهما ويكون في غالب الأحيان الوزير المختص أو قائد الجهاز، وأخرى تأديبية توقع من قبل لجنة الضباط التي تستند لإجراءات المسائلة التأديبية في قرارها ومصادقة الوزير المختص أو الرئيس حسب مقتضى الحال.

10. تستند الإدارة في توقيع العقوبات الانضباطية على الضباط إلى قانون العقوبات الثوري لسنة 1979 والذي يختص بتوقيع العقوبات الجزائية، وذلك بسبب عدم تضمن قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية لأنواع العقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها على الضباط.

11. يختلف الحجز عن الحبس في العقوبات الانضباطية التي توقع على الضباط فالأولى تتمثل ببقاء الضابط داخل مكان عمله ويمكنه الاستمرار في أداء أعماله حسب مقتضى الحال، أما الحبس فتفيد حركته داخل المرفق الأمني أو العسكري وبالتالي ولا يستطيع القيام بأي نشاط إلا بعد انتهاء فترة الحبس المقررة.

12. من العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الضباط الإحالة إلى الاستيداع، واتضح جلياً أن القانون الناظم لقوى الأمن لم يرسم طريقاً لعودة الضباط إلى الخدمة، ولا سيما بأنه لم يحدد مدة الاستيداع في القرار التأديبي وقد تصل في نهاية المطاف إلى بلوغ سن التقاعد أو توافر الشروط الخاصة في انتهاء خدمة الضباط في قوى الأمن.

13. التحقيق الإداري له أهمية تنعكس على طرفي العلاقة الوظيفية وتمتد للجزاء التأديبي الذي ترى الإدارة توقيعه على مرتكب المخالفة، بحيث أن مجريات التحقيق لا تكشف فقط الحثيات والملابسات التي أدت لوقوع المخالفة والتأكد من مرتكبها بل تتعدى ذلك للبحث في سلوك الضابط المحال للتحقيق، مما يتيح للجهة الإدارية إنصافه بالبراءة أو إدانته بالخطأ سواء كان بقصد أم بغير قصد، باعتبار أنها تصبح على قناعة تامة بحثيات الواقعة وتستطيع من خلالها تقدير المصلحة العامة التي تستوجب الحفاظ على سير المرفق الأمني والعسكري بانتظام واطراد.

14. قانون الخدمة في قوى الأمن لم يتضمن في مواده الاحكام العامة لمسائلة الضباط تأديبياً وما يرتبط بها من ضمانات وإجراءات ويستند في ذلك إلى قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية،

وذلك بسبب النقص الذي يعتري القانون الناظم لقوى الأمن لعدم اصدار لائحة تنفيذية حسب ما نص عليه القانون.

15. يخضع القرار التأديبي لرقابة المحكمة الإدارية باعتبارها الملاذ الأخير لصاحب الشأن للاعتراض على القرار التأديبي، ولا سيما بأن القرارات الإدارية محاطة بضوابط معينة يترتب على مخالفتها منح الصفة غير المشروعة للقرار الإداري مما يعرضه للإلغاء القضائي وقد يتبعه التعويض عن الضرر الذي لحق بصاحب الشأن.

التوصيات:

1. ضرورة تطوير وتعديل قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005 وإصدار لائحته التنفيذية التي نص عليها القانون في المادة (219) التي أوعزت لمجلس الوزراء إصدارها، لتغطية النقص الذي يعتري القانون سواء بالنص على العقوبات الانضباطية كالتنبيه والانذار على سبيل المثال، والتي تستند الإدارة في توقيعها لقانون العقوبات الثوري لسنة 1979، وكذلك بيان الضوابط والاحكام التي تحاط بالعقوبة التأديبية والضمانات اللاحقة على توقيعها كالنظم الإداري والطعن القضائي عوضاً عن الاستناد لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته.
2. تحديد جهة مختصة بالإجراءات التأديبية تتضمن وجود ضباط اكفاء من أصحاب الخبرة العملية والقانونية، على أن يتم اخضاعهم لدورات تدريبية تنحصر في مجال التأديب.
3. تشكيل لجنة قانونية لدراسة تشريعات قوى الامن الفلسطينية وهياكلها التنظيمية وتعديل ومطابقة المسميات الحالية مع نص القانون نظراً لاختلاف المسميات والصلاحيات لأسباب قانونية وعملية وفنية، وحتى لا يؤثر ذلك على سلامة القرارات الإدارية الصادرة عنها وتحديداً القرارات التأديبية.

المصادر والمراجع

الكتب:

أبو سمهدانة، عبد الناصر، (2012)، موسوعة القضاء الإداري الفلسطيني، قضاء الإلغاء، مكتبة دار الفكر، ج2، القدس، فلسطين.

الأحمد، علي عيسى، (2011)، المسؤولية التأديبية للأطباء، منشورات الحلبي، لبنان، ط1.

أحمد، محمد سيد، (2008)، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر.

بدر، احمد سلامة، (2003)، إجراءات التقاضي امام محاكم مجلس الدولة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1.

بدر، أحمد سلامة، (2004)، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.

بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، (2008)، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، ط1.

بسيوني، عبد الرؤوف، (2008)، المرافعات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر.

بطيخ، رمضان محمد، (1999)، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط1.

بعلوشة، شريف . د مزهر، وليد، (2020)، الوظيفة العامة في التشريعات الفلسطينية، غزة، فلسطين، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، ط1.

بعلوشة، شريف، (2018)، إجراءات التقاضي امام القضاء الإداري، مركز الدراسات العربية، مصر، ط1.

بعلوشة، شريف، (2020)، الوافي في القضاء الإداري الفلسطيني، مكتبة نيسان للطباعة والنشر، فلسطين، ط1.

بو علي، سعيد، (2015)، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر.

بوضياف، عمار، (2011)، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1.

الثقل، مشعل، (2011)، المسؤولية التأديبية للمحامي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1.

جديدي، سليم، (2011)، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، ط1.

جرادة، عبد القادر صابر، (2012)، القضاء الفلسطيني تاريخ - واقع، مكتبة افاق للنشر والتوزيع، غزة، فلسطين، ط2.

جرادة، عبد القادر، (2006)، النظام القضائي الفلسطيني، دار الشروق للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر.

جعفر، محمد أنس . جعفر، محمد أنس، (2013)، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط3.

جمال الدين، سامي، (2004)، أصول القانون الإداري تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية التنظيم القانوني للوظيفة العامة نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف، مصر.

حرز الله، توفيق، (2015)، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في فلسطين، دراسة مقارنة، رام الله، جامعة بيرزيت، (د.ط).

الحو، ماجد راغب، (2008)، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر.

- الحوري، ارشيد عبد الهادي، (2001)، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والكويتي، دار النصر للطباعة الإسلامية، القاهرة، مصر.
- خاطر، شريف يوسف، (2011)، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، ط1.
- الخلايلة، محمد علي، (2012)، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1.
- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2004)، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ط1.
- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2008)، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر.
- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2011)، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ط1.
- خليل، محمد أبو ضيف، (2012)، النظام التأديبي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر.
- الدبس، عصام علي، (2015)، القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الامارات المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة، الامارات، ط1.
- الذنيبات، محمد جمال، (2011)، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط2.
- راضي، مازن ليلو، (2005)، القانون الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر.
- راضي، مازن ليلو، (2008)، الوجيز في القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك.

- ربعي، عبد الفتاح أمين، (2008)، دليل الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، (د.د)، ط1.
- زين الدين، بلال، (2015)، التأديب الإداري، دراسة فقهية في ضوء احكام المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ط1
- سلامة، شعبان، عبد الحكيم، (2011)، القرار الإداري السلبي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر.
- سليمان، ناصر ديب، (2013)، الوجيز في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، (د.ن)، غزة، فلسطين.
- سيد، حمدي أبو النور، (2013)، الشامل في القانون الإداري في دولة الامارات المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، العين، الامارات العربية والمتحدة، ط1.
- الشاعر، أنور حمدان، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة في التشريع الفلسطيني، مكتبة نيسان، فلسطين.
- الشتيوي، سعد، (2007)، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر.
- الشتيوي، سعد، (2008)، المسائلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ط1.
- شطناوي، علي خطار، (2003)، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- شطناوي، علي خطار، (2004)، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ج 1، عمان، الأردن.
- الشويكي، عمر محمد، (2007)، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1.

شيخا، إبراهيم عبد العزيز، (2003)، القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.

الطباخ، شريف، (2010)، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ط1.

العاني، وسام، (2015)، القضاء الإداري، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، العراق، ط1.

العبادي، محمد، (2014)، المبادئ العامة للقرار الإداري، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1

عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام، (2000)، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط1.

عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام، (2004)، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط2.

عبد الكريم، فؤاد محمد، (2004)، التظلم الوجوبي كشرط بقبول دعوى الإلغاء امام ديوان المظالم للمملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، السعودية.

العجارمة، نوفان العقيل، (2007)، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1.

العكيلي، علي محمد، (2018)، اليمين الدستورية والضمانات المقررة لحماية الوظيفة النيابية، المركز العربي للدراسات والبحوث للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر.

العلوي، سالم بن راشد، (2004)، السلطات التأديبية لأعضاء الشرطة في عمان، دار الفكر العربي، عمان، ط1.

علي، محمد إبراهيم، (2010)، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1.

- العمار، محمد محمود، (2010)، الوسيط في القانون الدستوري الأردني، ضمانات استقلال المجالس التشريعية، دار الخليج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- عمرو، عدنان، (2004)، مبادئ القانون الإداري الفلسطيني، المطبعة العربية الحديثة، القدس، فلسطين.
- عمرو، عدنان، (2011)، مبادئ القانون الإداري، دار منشأة المعارف، فلسطين، ط2.
- عوابدي، عمار، (2009)، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط5.
- غازي، هيثم حلیم، (2010)، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ط1.
- غانم، هاني . الجمالي، حازم، (2017)، الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية واجتهاد محكمة العدل العليا، مكتبة نيسان، غزة، فلسطين، ط1.
- غانم، هاني عبد الرحمن، (2018)، الوجيز في أصول القانون الإداري في فلسطين، غزة، فلسطين، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، ط2 .
- فروانة، محمد أحمد، (2018)، الموظف العام العسكري في ضوء قانون الأمن الفلسطيني، غزة، فلسطين، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، ط1.
- فهمي، مصطفى أبو زيد، (2001)، قضاء الإلغاء، شروط القبول وأوجه الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر.
- القاضي، نصر الدين، (2002)، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط2.
- القبيلات، حمدي سليمان، (2010)، القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ج2، ط1

الكسواني، جهاد، (2010)، مراجعة في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية لسنة 2005، رام الله، فلسطين، معهد كلية الحقوق جامعة بيرزيت، (د.ط).

كنعان، نواف، (2007)، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط2.

كنعان، نواف، (2008)، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1.

محارب، علي جمعة، (2004)، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1.

محمد، حسين عبد العال، (2004)، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر.

المدني، إبراهيم صبري، (2015)، الوجيز في شرح قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، غزة، فلسطين، ط2

مزهري، وليد . الأخرس، عمر، (2020)، الوجيز في القانون الإداري في فلسطين، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، فلسطين، ط1.

مسدي، ناصر بن محمد، (2017)، القضاء الإداري الإسلامي، قضاء المظالم في الإسلام، دار طيبة الخضراء، السعودية، ط1.

ملوخية، عماد، (2012)، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري والإسلامي المقارن، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر.

النعمي، تغريد محمد، (2013)، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان، ط3.

الهاشمي، رشا محمد، (2010)، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1.

الوكيل، محمد إبراهيم، (2008)، **التنظيم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ط1.

ياقوت، محمد ماجد، (2004)، **شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.**

ياقوت، محمد ماجد، (2007)، **الدعوى التأديبية**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ط1.

يوسف، محمد أمين، (2017)، **المسؤولية الإدارية في النظام الإداري والفقه الإسلامي، دراسة مقارنة**، الإسكندرية، مصر، دار الكتب والدراسات العربية، ط1.

الرسائل والأبحاث العلمية

إبراهيم، إسماعيل احفيظة، (2015)، **أحكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة**، مجلة العلوم القانونية والشرعية، ع (6)، جامعة الزاوية، ليبيا

أبو سمرة، محمد، (2022)، **التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة في القضاء الإداري الفلسطيني**، رسالة ماجستير، جامعة الأقصى، فلسطين.

أبو سمهدانة، عبد الناصر، (2013)، **التنظيم الإداري في فلسطين بين الوجوب والجواز**، المجلة العربية للفقه والقضاء، ع44، مصر.

الأحمد، نجم، (2013)، **التنظيم الإداري**، بحث منشور، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج 29، ع3، جامعة دمشق، سوريا.

إلى النجار، محمد عمر، (2004)، **ضمانات وضوابط تأديب ضباط الشرطة**، أطروحة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، مصر.

أم الخير، بوقرة، (2013)، **تأديب الموظف وفقاً لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العامة**، مجلة المفكر، ع 9، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر.

- بعلوشة، شريف احمد، (2017)، المسؤولية التأديبية للطبيب في الوظيفة العامة، مجلة الاسراء للعلوم الإنسانية، ع3، جامعة الاسراء، غزة، فلسطين.
- بعلوشة، شريف أحمد، (2018)، النظام القانوني لتأديب القضاة في ضوء قانون السلطة القضائية الفلسطيني، مجلة الاجتهاد القضائي، ع 16، الجزائر.
- الجداع، محمد عمر، (2022)، مفهوم القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، مجلة الجامعي، ع 36، ليبيا.
- جرادات، محمد زياد، (2018)، النظام التأديبي للموظف العام طبقاً للقانون الفلسطيني، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.
- الجمالي، حازم حمدي، (2015)، أسباب انتهاء خدمة الموظف العام في القانون الفلسطيني، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر.
- الجمعات، أكرم محمود، (2010)، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، الأردن.
- حجازي، رضا عبد الله، (2001)، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر.
- حسين، رائد عوفي . مال الله، حسين طلال، (2016)، حيادية الموظف العام في الوظيفة العامة، ورقة بحثية، مجلة تكريت للحقوق، مج 6، ع 20، العراق.
- الروسان، مصطفى عبد الله، (2010)، التنظيم الإداري كضمانة لاحقة للجزاء التأديبي، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة جرش، الأردن.
- الزبيدي، خالد، (2006)، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، مجلة الحقوق، مج 30، ع 3، جامعة الكويت.
- سلطان، كوثر حازم، (2010)، تأخير العلاوة السنوية والترفيح للموظف العام، بحث منشور، مجلة حولية المنتدى، مج 1، ع 5، العراق.

السليطي، حصة احمد، (2008)، النظام التأديبي للموظف العام في قطر، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر.

السليطات، فايز مطلق، (2013)، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

السماعنة، سمير عبد الله، (2015)، عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، مج 42، ع 2، الأردن.

السن، عادل عبد العزيز، (2011)، التحقيق الإداري: كفيته - ضماناته - التصرف فيه، ورقة بحثية بمؤتمر التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الشارقة، الامارات.

السن، عادل عبد العزيز، (2011)، التنمية القانونية والإدارية للقيادة وأثرها في مكافحة الفساد، ورقة بحثية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الامارات.

شطناوي، علي خاطر، (2002)، القرار الإداري المستمر، مجلة الشريعة والقانون، ع 6، جامعة الشارقة، الامارات.

شطناوي، فيصل، (2004)، علاقة الدعوى التأديبية بالدعوى الجزائية، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، مج 19، ع 6، عمان، الأردن.

الشوا، أحمد، (2015)، الأمن النفسي لضباط الأجهزة الأمنية الفلسطينية في جامعة الاستقلال للعلوم الأمنية، مجلة كلية التربية، عين شمس، مصر.

الطويل، زياد سعيد، (2023)، لجان التحقيق الإداري والقضاء الإداري الفلسطيني في ميزان العدل والعدالة: دراسة حالة التحقيق الإداري في بلدية البيرة - فلسطين، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، المركز القومي للبحوث، مج 7، فلسطين.

عبد الاله، شايب أناس، (2012)، الضمانات الممنوحة للموظف العمومي عند تعرضه للتأديب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع 103، المغرب.

عبد الدائم، العارف صالح، (2019)، التحقيق الإداري: المفهوم والمخالفة، مجلة الجامعي، ع30، ليبيا.

عبد العزيز، عمار، (2010)، أركان القرار الإداري الإلكتروني، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، مج 2010، ع2، العراق.

العتيبي، نواف بن خالد، (2003)، العزل من الوظيفة العامة كعقوبة جنائية وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية.

العصيمي، عبد الله بن نادر، (2021)، النظام القانوني للتظلم الوجودي في المملكة العربية السعودية، مجلة الحقوق، مج 45، ع2، جامعة الكويت.

الفرسي، احمد حمد، (2004)، التأديب في مجال الوظيفة العامة المدنية والعسكرية في الكويت، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، مج 28، ع4، جامعة الكويت.

الفياض، ماجد بن زيد، (2022)، التظلم من القرار الإداري في النظام السعودي، مجلة كلية الشريعة والقانون، ع37، ج2، طنطا، مصر.

المدهون، محمد عزات، (2019)، المسؤولية التأديبية لعضو هيئة التدريس في الجامعات الفلسطينية، رسالة ماجستير، غير منشورة، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.

مزهري، وليد عبد الرحمن، (2017)، تأديب الموظف العام وفقاً لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني، ورقة بحثية، مجلة جيل للأبحاث القانونية المعمقة، ع14، لبنان.

النجار، محمد عمر، (2009)، فاعلية القرار التأديبي ومبدأ الضمان في فلسطين، أطروحة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، مصر.

هادي، صدام علي، (2015)، النظام التأديبي للموظف العسكري، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج4، ع12، جامعة كركوك، العراق.

التشريعات

- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، رقم (2) لسنة 2001
القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته.
قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004 وتعديلاته.
قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته.
قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005 وتعديلاته.
قانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.
قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005.
القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة وتعديلاته
القرار بقانون رقم (2) لسنة 2018 بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن.
القرار بقانون رقم (23) لسنة 2017، بشأن الشرطة، وتعديلاته.
القرار بقانون رقم (9) لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر لقوى الامن الفلسطينية.
القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية

المراجع الالكترونية

almaany.com معجم المعاني

pna.ps ديوان الجريدة الرسمية

nsf.ps المخالفات الانضباطية | قوات الامن الوطني الفلسطيني

najah.edu مقام - موسوعة القوانين وأحكام المحاكم الفلسطينية

birzeit.edu المقتضى: منظومة القضاء والتشريع في فلسطين

المراجع الأجنبية

Dord Oliver; Droit de la fonction publique, Presses universitaires de France, 1^{er} édition,
Paris, 2007.

Abstract

Within the framework of maintaining the security and military facility, the administration resorts to measures that would control the behavior of its employees. These are administrative and legal procedures centered around the military employee who occupies this position permanently and stably, and during which he performs the duties assigned to him in order to provide the state with its public services and achieve its goals, as it is the basis on which it rests. He must adhere to the administrative system to ensure his continuity and success, and so that the officer does not deviate from the framework for which his legislated registration has been determined, with a set of caveats that he must stay away from. Violation of the requirements of his job duty or carrying out an action or behavior that would harm the dignity of the position in which he works results in him being held disciplinary accountable and signing punishment proportionate to the violating act.

This study aimed to clarify the general provisions for holding officers disciplinary accountable, substantive or procedural, referring to the guarantees surrounding disciplinary punishment, whether past or contemporary, leading to the guarantees subsequent to the imposition of the disciplinary penalty, which are represented by administrative and judicial objection to the disciplinary decision, by following the analytical approach to the laws, regulations and regulations related to Related.

This study concluded by stating several results, perhaps the most important of which is that disciplinary penalties are based on two basic elements, the first of which is prevention, which is represented by familiarity with the laws and regulations regulating the work of the military job, and knowing the penalty resulting from committing

violations and avoiding them so that the officer is not exposed to disciplinary accountability. Second: Deterrence, represented by imposing a disciplinary penalty on the violating person, prevents him from making the same mistake again, and also serves as a warning to his colleagues against committing the same act or abstaining from it. The study ultimately concluded with the necessity of developing and amending the Service Law in the Palestinian Security Forces No. (8). For the year 2005 and issuing its executive regulations stipulated by the law, to cover the shortcomings in the law, whether by stipulating disciplinary penalties, such as caution and warning, for example, which the administration bases its signing of the Revolutionary Penal Code of 1979, as well as a statement of the controls and provisions surrounding the disciplinary penalty and the guarantees subsequent to its signing, such as an administrative grievance. The judicial appeal instead of relying on the Palestinian Civil Service Law No. (4) of 1998 and its amendments, given that the concept of a military job differs from the concept of a civilian job, in terms of the law and system that governs both of them, the nature of the tasks assigned to workers under their framework, and the general goals that each party seeks to achieve Achieve it.