

المسئولية التأديبية للموظف العام

في فلسطين

* د. محمد علي أبو عمار

موضوع البحث :

لقد غدا الموظفون العموميون في فلسطين وبالنظر لتدخل الدولة في شتى جوانب الحياة يكونون شريحة كبيرة من شرائح المجتمع تسهر على خدمة المرافق العامة وتتقصد الوظائف العامة، وهم في نطاق عملهم يمارسون الاختصاصات والصلاحيات ويتمتعون بالحقوق والامتيازات في مقابل ما يربته عليهم القانون من التزامات وواجبات، وإن كلا من الحقوق والالتزامات يتم في إطار من القانون في مجتمع يلتزم بمبدأ المشروعية وسيادة القانون.

يعرف القانون الذي ينظم حياة هؤلاء الموظفين العموميين بقانون الخدمة المدنية، وفي هذا البحث نلقى الضوء على جانب مهم من أحكام قوانين الخدمة المدنية المطبقة في فلسطين، تلك هي الأحكام المتعلقة بالمسئولية التأديبية، وهي دراسة بكر لم يسبقنا إليها أحد على مقدار علمنا.

مشكلة البحث :

تعالى الأصوات لدينا مطالبة بالإصلاح الإداري، وما زالت الأصوات ترتفع، الأمر الذي يعنى بالضرورة أن هناك خللاً إدارياً، وبغض النظر عن مدى صحة ما يقال وحجم هذا الخلل وأسبابه، وإن ليس كل ما يقال يصدق، فالإصلاح

* أستاذ القانون الإداري المشارك - كلية الحقوق - جامعة الأزهر - غزة.

١ أنظر تقرير هيئة الرقابة العامة لسنة ١٩٩٧م، وكتيب نظرات في هموم الوطن للنائب عن مدينة غزة ووزير العدل في السلطة الوطنية الفلسطينية الأستاذ ناهض الرئيس.

والتطوير الإداري هما ضرورة من ضرورات المجتمع لمواجهة كل ما يكشف عنه الواقع من خلل من ناحية، ولمواجهة مستلزمات تغير المجتمع تبعاً لتغير الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية من ناحية أخرى.

أما سبل الإصلاح والتطوير الإداري ووسائله فكثيرة يأتي على رأسها العناية بالعنصر البشري، والعناية بالجانب القانوني، والأخير يعنينا في هذه الدراسة أكثر من سواه، فالهدف أن تتم معالجة القوانين والأنظمة التي ثبت قصورها أو عدم نجاعتها في العمل.

وعرض مشكلة البحث يتطلب الحديث مختصراً عن قوانين وأنظمة الخدمة المدنية في قطاع غزة والضفة الغربية قبل عهد السلطة الوطنية ثم إبان عهد السلطة الوطنية.

أولاً : قوانين وأنظمة الخدمة المدنية السائدة في قطاع غزة والضفة الغربية قبل عهد السلطة الوطنية - مايو ١٩٩٤ م :

لقد طبق على الموظفين العموميين في قطاع غزة زمن الإدارة العربية المصرية ١٩٤٨-١٩٦٧م نظم الخدمة العامة الموروثة عن الانتداب البريطاني والمعدلة بالأوامر والأنظمة والقرارات الصادرة عن الحاكم الإداري العام تلبية لحاجة المجتمع، ولا يخفى تأثر القوانين الفلسطينية بالقوانين المصرية في الوقت المبحوث عنه. وبعد احتلال إسرائيل لقطاع غزة في يونيو ١٩٦٧م صدرت عن الحكم العسكري الإسرائيلي الأوامر والمناشير المنظمة لمختلف جوانب الحياة في قطاع غزة بما يشمل الوظيفة العامة والموظفين العموميين وبما يخدم أهداف الاحتلال، واستمر الحال كذلك حتى أصدرت سلطات الاحتلال ما عرف بأسس الخدمة المدنية لسنة ١٩٨٨م لتغطي جانب الوظيفة العامة والموظفين العموميين^٢، وكانت

٢ عمل بهذه الأسس اعتباراً من ١/٩/١٩٨٨م.

موضوعيا وبما يتفق واستقلال الوطن، وكان هذا التغيير من الضرورة بمكان
لسببين رئيسيين :

- ١- عدم وفاء التشريعات زمن الاحتلال بمتطلبات الموظفين العموميين والوظيفة العامة وخاصة مع عودة آلاف الكوادر من الخارج.
- ٢- اختلاف دور الوظيفة العامة في زمن السلطة الوطنية عنه في زمن الاحتلال والتحول من الثورة إلى الدولة.

لذلك وعلى وجه السرعة نسبياً وفي بداية مرحلة الحكم الذاتي وفي سنة ١٩٩٦م قدّم لمؤسسة رئاسة السلطة الوطنية مشروع قانون للخدمة المدنية، ولكن وبعد المداولة فيه لم يصادق عليه وطرح جانباً، خاصة وأن المجلس التشريعي الفلسطيني كان في طور التأسيس^٥، ومن الصواب أن تنظم جوانب الحياة في الجماعة بقوانين برلمانية لما في ذلك من حكمة. ولاحقاً قام المجلس التشريعي بسن قانون للخدمة المدنية، والذي وافق عليه رئيس السلطة الوطنية وأصدره حسب الأصول بتاريخ ٢٨/٥/١٩٩٨م وأمر بنشره على أن يعمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية - الوقائع الفلسطينية^٦.

يقع هذا القانون في ١٠٨ مادة وثمان، مقسمة إلى أبواب وفصول عالجت موضوعات الوظيفة العامة والموظفين العموميين حسب الأصول، وألحق بنصوص القانون الجداول اللازمة لتصنيف الفئات والدرجات.

٥ جرت الانتخابات لأول برلمان فلسطيني في ٢٠/١/١٩٩٦م.

٦ نشر بالجريدة الرسمية بالعدد ٢٤ بتاريخ ١/٧/١٩٩٨م.

هذه الأسس تعدل باستمرار بموجب الأوامر العسكرية الإسرائيلية طبع
الحكم العسكري للأمن ومصلحة السكان^٣.

كما كان يطبق في الضفة الغربية قبل عهد السلطة الوطنية نظام الخدم
الأردني رقم (٢٣) لسنة ١٩٦٦م وما لحقه من تعديلات بموجب الأوامر و،
العسكرية الإسرائيلية بعد العام ١٩٦٧م.

ثانياً : قوانين وأنظمة الخدمة المدنية إبان عهد السلطة الوطنية بعد مايو ،
١٩٩٤م :

مع انحسار الاحتلال جزئياً ونسبياً عن أرض الوطن بموجب اتفاقات السه
المعروفة باسم أوسلو لسنة ١٩٩٣م عادت كوادر منظمة التحرير من الخارج
وأمسكت بزمام السلطة على الأرض الفلسطينية، وكان أول ما صدر عن رئيس
السلطة الوطنية الفلسطينية القرار رقم (١) لسنة ١٩٩٤^٤ والقاضي بالعودة إلى
تطبيق القوانين والأنظمة التي كانت سائدة في الضفة الغربية وقطاع غزة في
الرابع من حزيران سنة ١٩٦٧م أي الرجوع قانوناً إلى ما كان عليه الحال قبل
الاحتلال الإسرائيلي، إلا أن هذا الجانب من حياة المجتمع الفلسطيني المتعلق
بالوظيفة العامة والموظفين العموميين كان من المستحيل العودة به فوراً إلى التاريخ
المذكور، لأسباب موضوعية واقعية تتعلق بدوام سير المرافق العامة بانتظام
واطراد، ولمساحته بأوضاع مستقرة وحقوق مكتسبة، الأمر المتعذر قانوناً، لذلك بدأ
العمل والسعي لتغيير القوانين والأنظمة الموروثة عن الاحتلال الإسرائيلي

٣ عبارة كانت تنصدر المناشير والأوامر والتعليمات الصادرة عن سلطات الحكم العسكري
الإسرائيلي (وهي كلمة حق أريد بها باطل) الباحث.

٤ منشور بالوقائع الفلسطينية العدد الأول لسنة ١٩٩٤م.

ونص في قانون الإصدار^٧ على أن يعمل بقانون الخدمة المدنية المرافق، على أن يبدأ تطبيق الجانب المالي منه على مراحل وفقاً للإمكانات المالية للسلطة الوطنية كما يقرر مجلس الوزراء^٨، واشتمل القانون على الأحكام الانتقالية اللازمة^٩. كما نص قانون الإصدار^{١٠} على استمرار القوانين والأنظمة السارية بشأن الخدمة المدنية فيما لا يخالف أحكامه ولحين صدور لوائح جديدة عن مجلس الوزراء في مدة أقصاها سنة من تاريخ نفاذه.

وبذلك تكون قد تهيأت لقانون الخدمة المدنية أسباب النجاح في العمل كما قدر ذلك المشرع، حيث التدرج في التطبيق، مع وجود التعليمات السابقة (اللوائح التنفيذية). ولكن شيئاً من هذا لم يحدث ولم يطبق القانون عملاً، بل أشيعت من حوله الأقاويل والتي مفادها أن القانون الجديد يضر بمصالح بعض فئات الموظفين^{١١}، كما جرت التجمعات وألقيت الكلمات من حول القانون المذكور بحق وبغير حسق، ورفعت العرائض لرئيس الدولة تطالب بوقف التنفيذ للقانون المذكور، وبالنتيجة وجدت العراقيل التي حالت دون تطبيق القانون عملاً، وبغير سند من القانون.

وعلى أثر ذلك قام رئيس السلطة الوطنية بناء على اقتراح من رئيس ديوان الموظفين العام ومتطلبات المصلحة العامة^{١٢} بإنفاذ ما سمي (قانون الخدمة المدنية

٧ المادة (١) من قانون الإصدار لذات قانون الخدمة المدنية.

٨ قدرت النفقات المالية اللازمة لتطبيق القانون المذكور بحوالي ١٥ مليون شيكل شهرياً مضافة لقيمة الرواتب الشهرية، وهذا يعني أن القانون المذكور فيه إغناء للموظفين العموميين نسبياً.

٩ أنظر المواد ١٠٣-١٠٤ من القانون المذكور.

١٠ المادة (٢) وأنظر الأحكام الانتقالية المواد ١٠٣-١٠٨.

١١ معلوم بالضرورة أنه من المسلمات في علم القانون الإداري عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة مادياً أو معنوياً، وبهذا أخذ القانون لسنة ١٩٩٨ في المادة ١٠٣ ف٣.

١٢ كما جاء في صدر قانون ١٩٩٦م جاري التنفيذ.

لسنة ١٩٩٦)، وهو ذات المشروع الذي لم يوافق عليه من قبل، كما أصدر رئيس السلطة الوطنية قراره بتاريخ ١٨/١/١٩٩٩م بتجميد العمل بقانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨م، وهذا ما جرى عليه العمل وحتى يومنا هذا.

وبذلك أصبح لدينا فيما يتعلق بالخدمة المدنية قانونان، أحدهما تشريعي موافق عليه وصادر ومنشور حسب الأصول ولكنه مجمد بقرار من رئيس السلطة الوطنية من دون موافقة المجلس التشريعي، والآخر نظام - وإن سمي قانوناً -^{١٣} صادر عن رئيس السلطة الوطنية وضع موضع التنفيذ وجرى العمل بموجبه، علماً بأنه لم ينشر في الجريدة الرسمية الوقائع الفلسطينية، وعلى خلاف أحكام القانون الأساسي^{١٤} التي توجب نشر القوانين والأنظمة ويستعان في تطبيقه بالتعليمات وأسس الخدمة المدنية التي كانت سائدة من قبل زمن الاحتلال، لأنه لم تصدر عن مجلس الوزراء أو سواء أية لوائح للقانون المذكور ! يتكون النظام المذكور من ٢٠٤ مائتي مادة وأربع مقسمة إلى أبواب وفصول كما هو مألوف.

والسؤال المطروح هو أي من القانونين ومن الناحيتين الموضوعية والشكلية أوفى بالغرض وأجدر بالتطبيق ولماذا ؟ سؤال يتفرع عنه العديد من الأسئلة ! فمثلاً إذا تمسك موظف عمومي أمام القضاء بتطبيق القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨م المجمع فهل يجيبه القضاء إلى طلبه ؟ ولماذا ؟ وما الذي يمنع تطبيق قانون ١٩٩٨م إذا ثبت صلاحه وتمسكنا به ؟

١٣ الأصح في مصطلح القانون أن يسمى نظاماً، مع أنه متوج باسم قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦م، وهو لا يحمل رقماً تسلسلياً كما هو مألوف! وسوف نستخدم اسم نظام في هذه الدراسة للدلالة على ما سمي قانون ١٩٩٦، ونستخدم اسم قانون للدلالة على القانون المجمع رقم (٤) لسنة ١٩٩٨م.

١٤ المادة (١١٦) من أحكام القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٣م.

نطاق البحث :

لم نخصص هذه الدراسة للتطرق للناحية الدستورية الشكلية ومناقشة مسألة دستورية أو عدم دستورية تطبيق أحكام قانون ١٩٩٦م وخاصة بعد صدور القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م والذي نقل كافة اختصاصات السلطة التنفيذية والإدارية إلى مجلس الوزراء، باستثناء ما نص عليه دستورياً لرئيس الدولة^{١٥}، بل نخصص هذه الدراسة فقط للإجابة على شق من السؤال الأول الذي طرحته، وهو أيهما أوفى بالغرض وأجدر بالتطبيق من الناحية الموضوعية أحكام قانون ١٩٩٦م؟ أم أحكام قانون ١٩٩٨م فيما يتعلق بجانب مهم من قوانين الخدمة المدنية التي تتناول بالتنظيم المسؤولية التأديبية للموظفين العموميين - العنصر البشري - الذين يناط بهم الإصلاح والتطوير الإداري.

أتناول بالدراسة أحكام قانون سنة ١٩٩٦م أولاً عملاً بمقولة "إن القانون هو ما طبق" ثم أتناول ذات الأحكام بموجب القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨م تطبيقاً لمبدأ المشروعية.

ثم إن نطاق هذا البحث لا يتناول المسؤولية التأديبية للموظفين العموميين أصحاب الكوادر الخاصة إلا بالقدر الذي لم تستوعبه قوانينهم الخاصة.

منهج البحث :

أن هذا البحث بطبيعته نظري وصفي تحليلي مقارنة، يستقرأ فيه الباحث الأحكام والنصوص القانونية المتعلقة بمحل الدراسة - المسؤولية التأديبية - بموجب نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦م أولاً ثم قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨م ثانياً، وتجرى المقارنة بينهما مع النقد والترجيح وفي ضوء القواعد القانونية

١٥ المادة (٦٣) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م.

المستقرة فقها وقضاء وما يجرى عليه العمل، وفي ضوء ما أخذ به القانون المقلرن وخاصة المشرع في جمهورية مصر العربية، ويصل بذلك الباحث إلى الراجح من الآراء معللا لما يقول.

أهداف البحث :

يبين هذا البحث مدى سلامة وكفاية النصوص القانونية الماثلة في قوانين الخدمة المدنية محل الدراسة والبحث، ويبين موطن القصور في النصوص على ضوء معرفتنا للمصلحة العامة والقوانين المناظرة. كما يهدف هذا البحث إلى فتح الباب واسعا لمزيد من الدراسات والأبحاث حول قوانين الخدمة المدنية في فلسطين، بهدف الإصلاح والتطوير الإداري.

فإذا تبين بنتيجة الدراسة فشل أو قصور أي من القوانين محل الدراسة وجب معالجة ذلك، وإذا تبين كفاية القوانين وثبت الخلل في العنصر البشري توجب العناية به، وإن كان الأخير أساسا هو ما يقف وراء نجاح أو فشل أي مشروع^{١٦}، فالقوانين الوضعية في ذاتها من صنع البشر.

المستفيدون من هذا البحث :

لا شك أن نتائج هذا البحث يفيد منها الخاصة والعامة على حد سواء، فهي تفيد المشرع، وصناع القرار، وولاة الأمور لمعالجة ما يقع في ولايتهم من مسئولية، كما تفيد رجال السلطة التنفيذية في كيفية تطبيقهم للقانون على أنفسهم وعلى الآخرين بصورة فضلى، كما يفيد منها رجال السلطة القضائية والعلماء والدارسين وجمهور المواطنين الذين لا غنى لهم عن نشاط الموظفين العموميين.

١٦ نقل د. سيد الهوارى في كتابه الإدارة ط٣ ١٩٦٦ - مكتبة لبنان - بيروت، عن مؤسسة أمريكية للأبحاث أن ما نسبته ٨٨% من أسباب فشل المشروعات يعود للإدارة.

خطة الدراسة :

يتناول هذا البحث الجريمة التأديبية في مفهومها وأركانها وصورها والعقوبات التأديبية والسلطات التي توقعها والضمانات التي يجب توافرها للموظفين العموميين عند مثولهم أمام مجالس التأديب كل ذلك في ضوء نصوص القانون الفلسطيني محل الدراسة وأحكام المحاكم وآراء الفقهاء والقوانين المقارنة.

وعليه نقسم الدراسة إلى مباحث ثلاثة، نردفها بالخلاصة والتوصيات على النحو الآتي : المبحث الأول : تعريف الجريمة التأديبية.

المبحث الثاني : العقوبات التأديبية.

المبحث الثالث : السلطات التأديبية.

الخلاصة والتوصيات

المبحث الأول

تعريف الجريمة التأديبية وأركانها

يقصد بالجريمة التأديبية كل إخلال بالواجبات الوظيفية وسواء أكان ذلك في صورة القيام بعمل محظور على الموظف القيام به أو في صورة الامتناع عن عمل كان يجب على الموظف القيام به^{١٧}.

وإذا كان لكل قرار إداري سبب يبرر وجوده، فإن وقوع الجريمة التأديبية هو سبب القرار الإداري الصادر بالعقوبة^{١٨}.

١٧ د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة ك ٢ ١٩٧٩ دار الفكر العربي بالقاهرة ص ٤١٢ وما بعدها ود. محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري، مطبعة إخوان مورافتي، القاهرة ١٩٨٢ ص ١٣١ وما بعدها.

١٨ د. أحمد نجم - القانون الإداري - ج ٢ ط ٢ دار الفكر العربي بالقاهرة ١٩٨١ ص ٢٣٢.

وإذا كانت القاعدة في الجرائم الجنائية أنها محددة على سبيل الحصر بحيث لا يمكن أن يعاقب إنسان إلا إذا ارتكب عملاً حرمه القانون صراحة إذ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون^{١٩}، فإن هذا ليس حال الجرائم التأديبية، إذ لا يمكن حصر الجرائم التأديبية مقدماً.

وإذا كان قانون الخدمة المدنية قد حرم وحظر أعمالاً معينة، فإن هذا لا يعني أن ما عداها مباح، بل يكون لسلطة التأديب أن تقدر في كل حالة على حدة ما إذا كان فعل الموظف يخل بواجبات وظيفته أو بمركزه كموظف عام أم لا.

بهذا المنهج أخذ قانوننا الفلسطيني وغيره من القوانين إجمالاً، ومع ذلك ذهب رأي في الفقه^{٢٠} إلى المناداة بوجوب حصر كل أنواع المخالفات التي يمكن أن يرتكبها الموظف العام، وتحديد العقوبة التأديبية التي يمكن توقيعها بالنسبة لكل نوع من تلك المخالفات، بحيث يوقع على الموظف العام عند المخالفة العقوبة المنصوص عليها في اللائحة دون غيرها.

أما دور القاضي طبقاً لهذا الرأي فيقتصر على التحقق من وقوع الجريمة التأديبية، ومن أن العقاب الذي تم توقيعها على الموظف العام هو العقاب المتناسب مع حجم الجريمة، بالإضافة إلى وظيفة القاضي في تفسير النصوص التأديبية القائمة بما يسمح بإلحاق كل فعل يرتكبه الموظف بنص من تلك النصوص، كما يأتي دور المشرع لاحقاً في تعديل تلك النصوص بين الحين والآخر بالشكل الذي يؤدي إلى تجريم الأفعال التي تكون قد استجدت بعد صدور التشريعات القائمة وتكون إخلالاً بمصلحة الجماعة.

١٩ المادة (١٥) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م.

٢٠ د. أحمد نجم - المرجع السابق - ص ٢٣٢-٢٣٣.

والمبرر لهذا الرأي كما ورد على لسان أصحابه هو ضمان عدم تعسف الإدارة في استعمال حقها وسلطتها التقديرية الواسعة في إحالة موظفيها إلى المحاكمات التأديبية أو توقيع العقوبات عليهم، وإعطاء الموظف العام حرية العمل والتصرف دون الخشية من العقاب مما يعنى الإبداع والابتكار والتطوير لرفع الكفاءة وزيادة الإنتاج، وعليه فإن هذا الرأي لا يكتفي برقابة القضاء لمنع التعسف في السلطة، بل يذهب لتقييد وتحديد السلطة بداية.

ونحن مع تقديرنا واعتبارنا لبواعث هذا الرأي ومع صدق وسلامة الحجج التي ساقها هذا الرأي لا نرى إمكانية واقعية لحصر كل أنواع المخالفات التي يمكن أن يرتكبها الموظف العمومي، بل نرى صعوبة ذلك، بالنظر لارتباط مفهوم المخالفة بالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعادات والأعراف وسواها من المتغيرات التي تعيشها الجماعة، ولهذا السبب أيضا لا نجد جمهور من الفقه يتبنى هذا الرأي، وجرى العمل على عدم حصر الجرائم التأديبية.

ولا تقتصر الجريمة التأديبية على ما يرتكبه الموظف العام من أعمال مخالفة للقانون في داخل مقر عمله فحسب، بل تمتد أيضا - كما سطررت النصوص - لتشمل كل تصرفاته العامة ولو كانت خارج نطاق العمل، لأن في ذلك محافظة على كرامة المهنة وشرف العمل والانتماء للوظيفة العامة الأمر الذي يعنى أن الموظف العام هو ممثل الدولة في أحسن صورها.

ففي نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦م تنص المادة (٥٧) على ما يلي : (الموظف الذي ارتكب أحد الأعمال المدرجة أدناه أو خالف الواجبات الموكولة إليه يجازى انضباطيا بعد إجراء التحقيق اللازم :

تصرف تصرفا غير ملائم أثناء القيام بعمله أو بما يتعلق به بصفته موظفا في الخدمة الحكومية أو خارجها من شأنه أن يسيء إلى شخصه).

فهنا جاء تعبير - تصرف تصرفا غير ملائم - تعبير مرن يتسع للكثير من الحالات مما يعنى عدم حصر نماذج الجريمة التأديبية، وكذلك شمل النص تصرف الموظف أثناء الخدمة وخارجها طالما أنه يسيء إلى الموظف العام.

وكذلك الحال في قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨م فالجريمة التأديبية غير محصورة وهذا ما يفهم من نص المادة (٦٧) فقرة (٦) والتي تنص (يحظر على الموظف ما يلي ٦- الخروج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة) فتعبير الإخلال بكرامة الوظيفة هو تعبير عام وغير منضبط، ويشمل الإخلال بكرامة الوظيفة أثناء الخدمة وخارجها، ويخضع في تفسيره لعادات الناس وأعرافهم، الأمر المتغير بتطور الحياة في الجماعة.

أركان الجريمة التأديبية :

تقوم الجريمة التأديبية شأن سائر الجرائم على ركنين أساسيين :

أولا : الركن المادي : ويتمثل في الفعل أو الامتناع الذي يرتكبه الموظف إخلالا بواجبات وظيفته.

وينبغي أن يكون هذا الركن محددا وله وجود ظاهر وملموس في العالم الخارجي، لأن القانون لا يعاقب على مجرد النوايا أو التفكير، وما دام الفعل لم يتخذ مظهرا خارجيا ملموسا فلا جريمة بهذا الصدد لعدم توافر الركن المادي.

وتطبيقا لذلك لا يجوز توجيه اتهام عام لأحد الموظفين دون تحديد، كأن يوجه إلى موظف ما تهمة إثارة المشاكل مع رؤسائه وزملائه في العمل دون تحديد، أو أن سلوكه الوظيفي ليس كما ينبغي، كما لا يجوز توجيه اتهام لأحد الموظفين مرجعه سوء تنظيم المرفق الذي يعمل به.

ثانيا : الركن المعنوي : ويتمثل في أن الإخلال بالواجبات الوظيفية يجب أن يصدر عن إرادة آثمة أي أن يكون الموظف مدركا للخطأ أو المخالفة. فإذا كان الموظف متعمدا إحداث الفعل فإن الركن المعنوي هو القصد، أما إذا انصرفت إرادة الموظف إلى الفعل دون نتيجته فيكون الركن المعنوي هو الخطأ. وفي جميع الأحوال فإن الإرادة هي عنصر لازم في الركن المعنوي للجريمة التأديبية، فإذا لم يتوافر هذا الركن المعنوي إلى جانب الركن المادي السابق فلا جريمة.

لذلك لا يسأل الموظف العمومي إذا صدر الفعل عن غير اختياره، وبالتالي تنتفي مسؤوليته في حالة الضرورة أو الإكراه المادي أو المعنوي، وفي حالة القوة القاهرة والحادث الفجائي وفقد الإدراك أو التمييز.

فإذا أثبت الموظف أن خطأه يرجع لظروف مرضية ألمت به فلا مسؤولية عليه. وإذا أكره الموظف ماديا أو معنويا على ارتكاب فعل، بحيث لم يسمح له بالتعبير السليم عن إرادته، فلا مسؤولية عليه.

ولا يسأل الموظف إذا كان الإخلال بالواجبات الوظيفية بسبب حرب أو أعمال عسكرية حالت دون وصوله إلى عمله.

ولا مسؤولية على الموظف إذا خرج على مقتضى الواجب الوظيفي بسبب فقد أهليته لأي سبب من الأسباب.

ولا يسأل الموظف عن رأي يبدية في مسألة خلافية وعلى قدر ما لديه من معلومات ما دام حسن النية.

وعلى عكس ما تقدم تقوم مسؤولية الموظف التأديبية في الحالات الآتية :

- إذا أخطأ في فهم القانون أو الواقع، حيث الأصل أن يطبق الموظف القانون تطبيقا سليما طالما كانت النصوص واضحة.

- ولا يعتبر مانعاً من قيام مسؤولية الموظف إذا أخطأ بسبب كثرة أعماله وتعدد مسئولياته، بل ربما كان هذا عذراً مخففاً للمسؤولية.
 - وإن اطراد العمل على مخالفة القانون لا يضيف المشروعية على العمل مهما طاللت مدة المخالفة، لأن ذلك لا يدخل في إطار العرف الإداري، حيث يشترط في العرف أن لا يخالف القانون.
 - ولا يقبل من الموظف لنفي مسئوليته التذرع بعدم العلم بالقانون أو التعليمات طالما كان بإمكانه العلم بهذه التعليمات.
- ارتكاب المخالفة التأديبية بناء على أمر الرئيس الإداري : من المستقر فقها وقضاء ونص قانوننا الفلسطيني أنه (لا يعفى الموظف العمومي من العقوبة التأديبية استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيسه المذكور بالرغم من تنبيهه للمخالفة خطياً)^{٢١}، والعلة ظاهرة في وجوب التزام المروّوس بأوامر الرئيس المطابقة لمبدأ المشروعية وحتى تستمر المرافق العامة في العمل وبدون توقف أو تذرع بمخالفة أوامر الرئيس لمبدأ المشروعية، فمتى كتب الرئيس الإداري أمره خطياً بعد أن وجه له المروّوس تنبيهها خطياً بأن عمله غير مشروع، أصبح من المحتّم إنفاذ القرار الإداري وتحمل الرئيس مسؤولية قراره.
- لم يرد مثل هذا الحكم في نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦م، ولكنه من القواعد العادلة والمنطقية والمألوفة كمبدأ مستقر فقها وقضاء وسطر في قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٨م.

٢١ المادة (٧٤) من قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨، وهي مأخوذة عن القانون المصري للخدمة المدنية.

استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية : ومن المستقر فقها وقضاء أن الجريمة التأديبية تعتبر جريمة قائمة بذاتها مستقلة عن الجريمة الجنائية وأن هذا الاستقلال قائم حتى ولو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين، ومن ثم فإن تبرئة المستدعى جنائيا إزاء الظروف التي أوصت بهذه التبرئة وفي ضوء الوقائع التي قام عليها الاتهام الجنائي لا تنأى به بصفة جازمة عن كل شبهة ولا تقشع عن مسلكه ظلال الريبة، مما قد ينهض بذاته لمواخذته إداريا^{٢٢}.

وعلى ذلك فإن الإفلات من العقوبة الجنائية التي لا تقوم على الشك لا يمنع من العقوبة التأديبية التي تجد مجالها لمجرد الشك في سلوك الموظف الذي يضع نفسه موضع الريبة^{٢٣}.

ولذلك قررت المحكمة الإدارية العليا بمصر (لئن كان للإدارة أن توقع الجزاء التأديبي دون انتظار نتيجة المحاكمة الجنائية ما دام قام لديها السبب المبرر لهذا الجزاء واقتنعت بالدليل على صحته، فإنها قد ترى من الملائم انتظار الفصل في المحاكمة الجنائية قبل النظر في المحاكمة التأديبية ولكن تلك الملائمة متروكة لتقديرها)^{٢٤}.

ومن المستقر فقها وقضاء أن ارتكاب الموظف العام لجرائم القتل والسرقة وهتك الأعراض والاعتصاب والأفعال الفاضحة العلنية والقذف العلني والسكر البين في الطريق العام وتعاطي المخدرات أو الاتجار فيها وإدارة بيوت القمار أو الدعارة والتخريب والتزيف والتزوير والنصب والاحتيال والغش والتدليس، كل ذلك وغيره

٢٢ د. طعيمة الجرف - القانون الإداري - دار النهضة العربية بالقاهرة ١٩٧٨ ص ٦٨٣.

٢٣ محكمة القضاء الإداري بمصر بتاريخ ١٤/٣/١٩٥٤ السنة التاسعة ص ٤٣٧١.

٢٤ المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٧/١٢/١٩٤٨م.

من جرائم جنائية يعاقب عليها قانون العقوبات هي ذات الوقت جرائم تأديبية تستوجب إحالة الموظف العام إلى المحاكمة التأديبية^{٢٥}.

ثم إنه لا يمنع من اتخاذ الإجراءات الانضباطية بحق الموظف العمومي، كون الموظف قد خضع لإجراءات تأديبية نقابية، طالما أن جريمته تمس كرامة الوظيفة العامة^{٢٦} فإذا عوقب الطبيب من جهة نقابة الأطباء لإفشائه أسرار المهنة المتوافرة لديه بحكم عمله في عيادته الخاصة، فقد يكون هذا سببا في توجيه لفت نظره لعدم تكرار هذا العمل من جانب رئيسه في الإدارة الصحية العامة التي يتبعها.

استمرار الإجراءات الانضباطية رغم انتهاء خدمة الموظف : حفاظا على الحقوق العامة أورد المشرع نص المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية وبين فيها أنه إذا كان قد بدء في اتخاذ إجراءات التحقيق ثم انتهت خدمة الموظف لأي سبب غير الوفاة، فهذا لا يمنع من الاستمرار في إجراءات التحقيق والمحاكمة، كذلك يجوز اتخاذ الإجراءات الانضباطية خلال الخمس السنوات التالية لنهاية خدمة الموظف إذا كان يترتب على ذلك استرداد حق من الحقوق العامة. يتفق هذا الحكم مع الأصول والمنطق في المحافظة على الأموال العامة، دون أن يخل باستقرار وأمن المعاملات، وقد سبق أن أخذ به القانون المصري^{٢٧}.

تأثير الاتهام الجنائي على الإجراءات التأديبية : بينت المادة (٦٦) من نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦ بفقرتها أ-ب أنه إذا قدمت لائحة اتهام أو شرع في

٢٥ د. أحمد نجم - مرجع سابق ص ٢٣٤.

٢٦ المادة (٧٠) من نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦.

٢٧ أنظر المادة (٩١) من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في جمهورية مصر العربية.

تقديمها ضد موظف عمومي يجوز لرئيس ديوان الموظفين العموميين^{٢٨} أن يوقف الإجراءات التأديبية لحين الفراغ من الإجراءات الجزائية، كما يجوز له أن يبادر لاتخاذ إجراءات تأديبية مبررة، كما يجوز له أن يوقف الموظف عن العمل طبقا للتعليمات، والواقع ومع إقرارنا بانفصال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية كما قدمت فإن هذا النص معيب من أكثر من وجه :

أ- إن من الأمور غير المختلف عليها أن الوزير هو صاحب السلطة في اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق الموظفين العاملين في دائرته ويشمل ذلك الوقف عن العمل كإجراء احترازي، لأنه حيث تكون السلطة تكون المسؤولية، والثابت دستوريا أن الوزير هو المسؤول عن شؤون وزارته^{٢٩}.

ب - إن السلطة التقديرية المطلقة القائمة في هذا النص بين القيام بعمل والامتناع عن عمل أبعدته عن الصياغة القانونية الهادفة لأن الفرض أن هناك اتهامات جنائية تسنده البيانات ضد موظف عمومي.

لذلك وجدنا أن قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ عندما تعرض لهذا الأمر أفرد له نص المادة (٧٢) وعلى النحو الآتي (إذا نسب للموظف ما من شأنه توقيفه أو احتجازه أو التحقيق معه في شأن يخرج عن وظيفته فعلى الجهة القائمة على هذا الإجراء إبلاغ الدائرة الحكومية التابع لها الموظف فورا للنظر في شأنه وفقا لأحكام هذا القانون).

٢٨ ديوان الموظفين العموميين دائرة مستقلة تعنى بشئون الخدمة المدنية ويتولى إدارتها رئيس يرتبط بمجلس الوزراء، ويعين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء ، وأنظر المواد ٦ وما بعدها من قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ المجمع التطبيق، ثم أنظر المواد ٢-٨ من نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦.

٢٩ المادة (٧١) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م.

ولا شك أن هذه صياغة موفقة أكثر من سابقتها، لمنطقيتها وعقلانياتها فهي ترتب الحدث.

الجرائم التأديبية في نظام الخدمة لسنة ١٩٩٦: ورد النص عليها في المواد ٥٥-٥٦-٥٧ وعلى النحو الآتي :

المادة (٥٥) تعرضت لالتزامات الموظف العمومي وبينت واجباته وسلوكه وأخلاقيات الوظيفة وبحيث يعتبر الإخلال بذلك يشكل مخالفة تأديبية، فنصت أن على الموظف الالتزام بما يلي :

١- أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته.

٢- المحافظة على الأموال والممتلكات العامة وعدم التفريط بأي حق من حقوق السلطة.

٣- أن ينفذ في حدود القوانين والنظم المعمول بها ما يصدر إليه من أوامر وتوجيهات بدقة وأمانة.

٤- المحافظة على شرف الوظيفة وحسن سمعتها.

٥- أن يتعامل بأدب وأخلاق مع رؤسائه ومرءوسيه وزملائه والجمهور على أن يراعى التسلسل الإداري في الاتصالات الوظيفية.

المادة (٥٦) بينت السلوك المحظور على الموظف فعله وبحيث يعتبر إتيان هذه المحظورات مخالفة تأديبية:

أ- مخالفة القوانين والقواعد واللوائح والتعليمات المعمول بها.

ب- أن يؤدي للغير أعمالا براتب أو مكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية أو أن يقبل تعيينه من قبل أية محكمة كحارس قضائي أو محكم دون موافقة الوزير المختص، على أنه يجوز له أن يتولى بأجر أو مكافأة أعمال القوامه أو الوصاية أو

الوكالة عن الغائبين أو المساعدة القضائية إذا كانت تربطه بالمحجور عليه أو القاصر أو الغائب أو المعين له مساعد قضائي صلة نسب أو قرى حتى الدرجة الرابعة. ويجوز له أيضا أن يتولى النظر على الوقف إذا كان مستحقا فيه أو مشروطا له النظر من الواقف وكذلك أعمال الحراسة على الأموال التي يكون شريكا أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطهم به صلة قرى أو نسب حتى الدرجة الرابعة وذلك كله بشرط إخطار الجهة التابع لها.

ج- أن يحتفظ لنفسه بأصل أي ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصيا.

د- أن يفشى الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات خاصة ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائما حتى بعد تركه الخدمة.

هـ - أن يجمع بين وظيفته وبين أي وظيفة أخرى يقوم بها بنفسه أو بالواسطة أو تكون له أية مصلحة في عقود أو أعمال أو مناقصات أو مقاولات تتصل بأعمال وظيفته أو الجهة التابعة لها وكان من شأن ذلك الإضرار بواجبات الوظيفة أو غير متفق مع مقتضياتها.

و- أن يقبل أية هدايا أو مكافآت أو منح أو عمولات بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.

ز- أن يعقد اجتماعات لانتقاد أعمال السلطة والتحريض عليها.

المادة (٥٧) ونص فيها على أن الموظف الذي يرتكب أحد الأعمال المدرجة أدناه أو خالف الواجبات الموكولة إليه يجازى انضباطيا بعد إجراء التحقيق اللازم :

١- قام بفعل أو ترك أو تصرف تصرفا يمس الخدمة الحكومية

٢- لم ينفذ الملقى عليه بصفته موظفا في الخدمة الحكومية طبقا لهذا القانون أو لأحكام أو تشريع أو تعليمات عامة أو خاصة صدرت بصورة قانونية أو أهمل القيام بالعمل الملقى عليه.

٣- تصرف تصرفا غير ملائم أثناء القيام بعمله أو بما يتعلق به بصفته موظف في الخدمة الحكومية أو خارجها من شأنه أن يسيء إلى شخصه.

٤- حصل على تعيينه في الخدمة الحكومية عن طريق الإدلاء ببيانات كاذبة أو إخفاء حقيقة جوهرية قد يؤثر اكتشافها على تعيينه أو عن طريق اتخاذ أي وسيلة أخرى مرفوضة.

٥- أدين بتهمة تسيء إلى سمعته.

ويلاحظ هنا أن النظام كرر في المادة (٥٧) مضمون ما ورد في المادتين ٥٥- ٥٦ وهذا معيب من حيث الصياغة التشريعية.

أما الجرائم التأديبية بموجب قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨م فوردت في المادتين ٦٦-٦٧، وبدون تكرار كما حصل في نظام ١٩٩٦، وهي في مجملها لا تخرج عما ورد في نظام ١٩٩٦م وإن كان المشرع قد غاير في القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨م وعلى النحو الآتي :

١- ألزم الموظف بالعمل على تنمية قدراته وكفاءته العلمية والعملية والاطلاع على القوانين والأنظمة المتعلقة بعمله والإحاطة بها، وتقديم الاقتراحات المفيدة لتحسين طرق العمل في دائرته ورفع مستوى الأداء فيها^{٣٠}.

٢- حظر المشرع صراحة على الموظف العام شرب الخمر في الأندية والأماكن العامة.

٣٠ المادة (٦٦) فقرة ٦.

٣- منع الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر وأحال إلى اللائحة لتفصيل ذلك، وهذا على خلاف ما ورد من تفاصيل غير واقعية للمحظورات بموجب الفقرتين ب - هـ من المادة ٥٦ من نظام ١٩٩٦.

وبذلك تكون صياغة مواد قانون ١٩٩٨ المتعلقة بالجرائم التأديبية جاءت بشكل أدق وأوفى وأجمل من مثيلاتها في نظام ١٩٩٦م للأسباب التي ذكرت.

عدم اجتياز فترة التجربة بنجاح ليس بجريمة تأديبية : تعرض نظام الخدمة لسنة ١٩٩٦ لفترة التجربة^{٣١}، وهو نظام يقصد به التعرف على حسن أداء الموظف للعمل وسرعة تكيفه مع متطلبات الوظيفة الجديدة ومن صلاحياته للاستمرار في الخدمة عند تعيينه لأول مرة، أو عند تقلده وظيفة جديدة.

ومدة التجربة هي سنة واحدة بالنسبة للموظف المستجد في الخدمة، فإذا كان موجوداً في الخدمة من قبل فمدة التجربة هي ستة أشهر يجوز تمديدتها بموافقة الوزير أو من ينوب عنه لمدة مماثلة.

فإذا اجتاز الموظف فترة التجربة بنجاح ثبت في وظيفته - بقرار من الديوان وعرض طريق وزارته - من تاريخ الالتحاق بها، أما إذا لم يجتز الموظف المستجد فترة التجربة بنجاح، أخطر قبل أسبوعين من نهاية السنة بإنهاء عمله، على أن يعتمد قرار الإنهاء للعمل من رئيس الديوان !! فإذا كان موجوداً بالخدمة من قبل ولم يجتز فترة التجربة بنجاح أعيد لعمله السابق بنهاية مدة الستة شهور.

أما قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٨ فقد تناول فترة التجربة^{٣٢} على النحو الآتي :

١- أن موظفي الفئة الأولى لا يخضعون لفترة تجربة.

٣١ في المواد ٣٤-٣٨ منه.

٣٢ في المادتان ٣٠-٣١ منه.

- ٢- أن فترة التجربة لا تسرى إلا على الموظفين المستجدين من خارج الخدمة.
٣- إذا لم يجتز الموظف فترة التجربة بنجاح ينهى عمله قبل أسبوعين من السنة ويخطر ديوان الموظفين بذلك.

ومن المتفق عليه أن القرار الصادر بعدم اجتياز الموظف العمومي فترة التجربة هو قرار إداري ينبغي أن يكون مستوفيا جميع أركانه وشرائط صحته وخاصة أن يكون صادرا من جهة مختصة ومسببا، ويجوز لصاحب المصلحة الطعن في هذا القرار الإداري أمام جهات القضاء المختصة^{٣٢}. ومادام الأمر كذلك فإن الوزارة هي الجهة المختصة والمعنية بقرار اجتياز الموظف فترة التجربة أو عدم اجتيازه لها، وليس للديوان من صلاحيات بهذا الشأن سوى إثبات ذلك في ملف الموظف حسب الأصول، أو الاعتراض عليه إذا خالف الوزير أو رئيس الدائرة نصوص القانون. أما الموافقة على التثبيت أو إنهاء العمل من جانب الديوان مع أنه جهة غير مختصة وغير مسؤولة عن هذه القرارات فهذا مما يخالف الأصول القانونية الصحيحة. وبذلك نترجح صياغة ١٩٩٨ بموافقتها للمنطق وللمستقر من مبادئ القانون.

وأيا كان فإن عدم نجاح الموظف في فترة التجربة ليس بجريمة تأديبية تستحق المساءلة والعقاب ! بل إن هذا شرط للتثبيت في الوظيفة، كما أنه لا يترتب لمن لم يجتز فترة التجربة أية حقوق كأثر من آثار تلك الوظيفة التي لم ينجح في تجربتها. بل يعود لسابق وضعه قبل الالتحاق بهذه الوظيفة الجديدة.

٣٢ تختص محكمة العدل العليا بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية بموجب المادة (٣٣) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١م

المبحث الثاني

العقوبات التي يجوز توقيعها^{٣٤}

بداية نبين أنه إذا كانت الجرائم التأديبية غير محصورة كما قدمنا فإن العقوبات عليها محددة وواردة في قانون الخدمة المدنية على سبيل الحصر، لذلك لا يصح لسلطة التأديب أن توقع عقوبة غير واردة في القانون وإلا كان قرارها باطلاً. ورغم حصر العقوبات التأديبية بنصوص القانون إلا أن أمر الاختيار بينها ليطبق على جريمة تأديبية معينة هو أمر متروك لتقدير سلطة التأديب بحيث تختار ما هو أكثر ملائمة للمخالفة التأديبية المنسوبة للموظف. ورد النص على العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف العمومي بموجب نظام ١٩٩٦ في المادة (٥٨) وهي كما يلي :

- أ. التنبيه.
- ب. لفت النظر.
- ج. الإنذار.
- د. الخصم من الراتب.
- هـ. الحرمان من العلاوة.
- و. إيقاف الترقية.
- ز. تنزيل الدرجة أو الوظيفة.
- ح. الإنذار النهائي بالفصل.
- ط. الفصل من الخدمة.

٣٤ أسماها المشرع المصري الجزاءات التأديبية بموجب نظام العاملين المدنيين بالدولة لسنة ١٩٧٨.

أما القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ فقد غاير في العقوبات عن نظام ١٩٩٦ وعددها في المادة (٦٨) على النحو الآتي :

١- التنبيه أو لفت النظر.

٢- الإنذار.

٣- الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يوما.

٤- الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد على ستة أشهر.

٥- الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون.

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

٧- تخفيض الدرجة.

٨- الإنذار بالفصل.

٩- الإحالة إلى المعاش.

١٠- الفصل من الخدمة.

وبالمقارنة بين العقوبات الواردة في القانونين يتبين ما يلي :

١- ساوى قانون ١٩٩٨ بين التنبيه ولفتن النظر، وحسنا فعل، لتساوى ما يترتب

على كل منهما من نتائج من حيث الواقع.

٢- نوع قانون ١٩٩٨ بين العقوبات بصورة أكبر من نظام ١٩٩٦ بحيث أتاح

لسلطة التأديب أن تختار وتوقع العقوبة المناسبة للجريمة التأديبية بصورة أكثر

ملائمة.

٣- استحدث عقوبة الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف

نصف الراتب كعقوبة وليس كإجراء احترازي.

٤- أضاف عقوبة الإحالة إلى المعاش لما هو في نظام ١٩٩٦م

٥- حدد قانون ١٩٩٨ المقصود بمصطلح الراتب والذي هو مطلوب عند إجراء الخصم وسواء^{٣٥}، ولم يرد مثل هذا التحديد في نظام ١٩٩٦، مما يجعل قانون ١٩٩٨ أدق في التعبير والتفسير، وقاضيا على الخلاف.

المنع من السفر خارج البلاد : ورد النص على هذا الإجراء والذي يصدق فيه أنه إجراء احترازي، وقد يكون عقوبة جزائية^{٣٦}، في نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦^{٣٧}:

أجاز النص المذكور لكل من الوزير المختص ورئيس ديوان الموظفين العام أن يطلب من الجهات المختصة منع الموظف المحال إلى التحقيق الانضباطي من مغادرة البلاد !

يفترض هذا النص أن الجريمة التأديبية المنسوبة للموظف جسيمة، وكتدبير احترازي وخشية هرب الموظف أو ضياع المال العام أو فقد أدلة مهمة لازمة للتحقيق، أجاز طلب منع المتهم من السفر خارج البلاد.

لم يرد مثل هذا النص في قانون ١٩٩٨، لأن الطلب خطير ويتعلق بحريات المواطنين المكفولة بالقانون الأساسي الأمر الذي لا يجوز إلا وفقا لأحكام القانون، ثم إن صاحب الاختصاص في ذلك هو سلطة القضاء فقط تطبيقا لنص المادة

٣٥ وبين أنه الراتب الأساسي الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهام الوظيفة التي يشغلها، ولا يشمل العلاوات أو البدلات من أي نوع كانت.

٣٦ درجت على ذلك سلطات الاحتلال الإسرائيلي بقصد الإمعان في إيذاء المواطنين الفلسطينيين والإضرار بمصالحهم.

٣٧ المادة (٦٤) من نظام ١٩٩٦.

(٢٧٧) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية^{٣٨}، وكان من الصواب أن لا يرد مثل هذا النص في نظام الخدمة المدنية.

وقف نظر الترقية بناء على شكوى : ورد النص على هذه الحالة في المادة (٢٣) من نظام ١٩٩٦، وبموجبها إذا قدمت شكوى تستوجب اتخاذ إجراءات انضباطية أو جزائية فلا ينظر في الترقية إلا بعد صدور القرار النهائي في قضيته. أما قانون ١٩٩٨ فقد عالج هذه الحالة في المادة (٥٠) منه، وبين أنه إذا قدمت شكوى ضد موظف تستوجب اتخاذ إجراءات جزائية أو تأديبية بحقه، لا ينظر في ترقيته حتى صدور قرار نهائي، فإذا صدر القرار النهائي ولم تتخذ بحقه إجراءات تأديبية أو جزائية ينظر في ترقيته من تاريخ استحقاقها.

وبذلك يكون هذا النص في قانون ١٩٩٨ قد عالج القصور القائم في قانون ١٩٩٦ والمتمثل في الحالة التي لا يسفر فيها التحقيق عن جريمة تأديبية.

العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف المقصر في عمله كما ظهر ذلك في التقارير السنوية :

بموجب نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦ : تدون كفاءات الموظفين وسلوكهم ونشاطهم عبر نظام يعرف بالتقارير السنوية، ويعطى لكل منهم درجة بنتيجة التقرير^{٣٩}، وتقدر مراتب الأداء بخمس هي (ممتاز - جيد جدا - جيد - متوسط -

٣٨ ونصها (إذا اقتضت المحكمة بناء على ما قدم إليها من بينات بأن المدعى عليه أو المدعى الذي أقيمت ضده دعوى متقابلة قد تصرف بجميع أمواله أو هربها إلى خارج فلسطين وأنه على وشك أن يغادرها بقصد عرقلة تنفيذ أي قرار قد يصدر في حقه جاز لها أن تصدر مذكرة تأمره بالمثول أمامه وأن تكلفه بتقديم كفالة مالية تضمن ما قد يحكم به عليه، فإذا امتنع عن تقديم الكفالة تقرر منعه من مغادرة البلاد لحين الفصل في الدعوى).

٣٩ يراعى في تقييم عمل الموظف طبقاً للمادة (٢٦) ما يلي :

ضعيف)‘‘ وأوجبت المادة (٢٩) أن يبلغ الموظف الحاصل على مرتبة متوسط فما دون بنتيجة التقرير، وأجازت للموظف العمومي أن يقدم اعتراضه على التقرير أمام لجنة مشكلة لهذا الغرض خلال أسبوعين من تاريخ تبليغه بالتقرير، ويكون قرار اللجنة نهائياً. أما العقوبات التي توقع على الموظفين الحاصلين على تقدير متوسط أو ضعيف فهي كما يلي :

١- الموظف الحاصل على تقدير متوسط : توجه له عقوبة التنبيه ويجوز أن توقف علاوته الدورية، وينبه إلى مظاهر تقصيره ويطلب إليه تحسين الأداء وتلافى التقصير، فإذا ورد عنه تقريران سنويان متتاليان بدرجة متوسط توقف علاوته الدورية.

٢- الموظف الحاصل على تقدير ضعيف : توجه له عقوبة الإنذار وتوقف علاوته الدورية لحين تحسن أدائه، وينبه إلى مظاهر تقصيره ويطلب إليه تحسين الأداء وتلافى التقصير، وإذا ورد عنه تقريران سنويان بدرجة ضعيف يحال إلى لجنة تشكل بمعرفة الديوان وبالتنسيق مع الوزارة المختصة وتوقع عليه بعض الجزاءات الآتية :

أ. الخصم من الراتب.

ب. توقيف العلاوة الدورية.

أ- إنجاز الموظف لواجباته في ضوء المستويات المنتظرة من شاغل الوظيفة كما ونوعاً، وتقييم أساليب عمله من حيث المواظبة والسلوك الشخصي والصفات الذاتية التي يمارس في ظلها صلاحياته ويتخذ قراراته.

ب- يقيم عمل الموظف مرة واحدة في السنة على الأقل ج- يعتبر التقرير بعد ذلك وثيقة سرية لا يطلع عليها إلا الوزير وكبار الموظفين في الوزارة أو الديوان.

٤٠ المادة (٢٤) من نظام ١٩٩٦.

ج. تنزيل الدرجة.

د. تنزيل الوظيفة.

هـ. الفصل.

فإذا لم يكن الموظف قد فصل وورد عنه تقرير ثالث بدرجة ضعيف يتعين على اللجنة إصدار قرار بفصله.

أما القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ فبعد أن بين نظام التقارير السنوية^١ بصورة أصولية صحيحة وعلى خلاف نظام ١٩٩٦، فقد رتب على التقارير السنوية الواردة بدرجتي ضعيف ومتوسط ما يلي^٢:

التنبيه : عقوبة توجه للموظف الذي يرد عنه تقرير بدرجة متوسط، ويطلب إليه تحسين أدائه وتلافى تقصيره^٣.

الإنذار : عقوبة توجه للموظف الذي يرد عنه تقرير بدرجة ضعيف، ويطلب إليه تحسين أدائه وتلافى تقصيره^٤، ويجوز وقف العلاوة الدورية من تاريخ استحقاقها ولحين تحسن أداء الموظف بحصوله على تقدير متوسط فما فوق.

فإذا قدم عن الموظف تقريران سنويان متتاليان بدرجة ضعيف يحال إلى لجنة تشكل من الوزارة بالتنسيق مع الديوان، ويجوز أن توقع عليه واحدة أو أكثر من الجزاءات الآتية :

أ- وقف العلاوة الدورية السنوية.

ب- تنزيل الدرجة.

٤١ المواد ٣٢-٣٨.

٤٢ المواد ٣٥-٤٢ من قانون الخدمة المدنية.

٤٣ المادة (٣٩) من قانون ١٩٩٨.

٤٤ ذات المادة السابقة (٣٩).

ج- تنزيل الوظيفة.

فإذا ورد عن الموظف المشار إليه سابقا تقرير ثالث بدرجة ضعيف يتعين على اللجنة أن تنظر في فصله.

وتعقبنا على ما تقدم نقول أن صياغة نص قانون ١٩٩٨ جاءت أدق وأوفى وبعدت عن السلطة التقديرية الواسعة وأعطت الوزارة صاحبة الحق سلطاتها في توقيع العقاب حسب الأصول.

وأما النقد الرئيس الذي يمكن أن يوجه إلى كلا النصين لسنة ١٩٩٦ و١٩٩٨ فيتمثل في إحالتهما الموظف إلى التحقيق أمام لجنة تأديب وليس أمام مجلس تأديب كما أخذت بذلك الأنظمة المقارنة، فالمجلس هو تنظيم ثابت يتم تشكيله ومنحه الاختصاصات والصلاحيات وفق القانون وليس كذلك حال اللجان والتي هي تنظيمات يصدر بها قرارات مؤقتة تبين تشكيلها واختصاصاتها في كل مرة ! وتنتهي بنهاية الغرض الذي شكلت من أجله ! الأمر الذي يجعلها ليست بعيدة عن الأهواء أو إساءة استعمال السلطة.

محو العقوبات التأديبية : تشجيعا للموظفين العموميين على تجاوز ما صدر بحقهم من عقوبات تأديبية، أجاز المشرع محو العقوبة التي سبق وأن نفذت بحق الموظف وأدرجت في ملفه الوظيفي، وذلك بعد أن يثبت الموظف إجادته القيام بواجبات وظيفته والتميز في السلوك الحسن، ففي نظام ١٩٩٦ أورد المشرع نص المادة (٦٩) بهذا المعنى وجاء فيها :

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

ب- يصدر قرار عدم اعتبار العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بناء على توصية لجنة مشكلة لهذا الغرض بمعرفة رئيس الديوان

ومكونة من ثلاثة أعضاء، تتولى هذه اللجنة دراسة سلوك الموظف وأدائه لعمله بعد توقيع هذه العقوبات.

وفي تعقيبنا على صياغة نص المادة (٦٩) نقول أن هذا النص يشتمل على تعابير غير محددة الأمر الذي يعنى سوء الصياغة ! وإلا كيف نحدد معنى لفظ السلوك أو العمل المرضى بدون ضوابط قانونية ؟ ثم لماذا لا تشكل اللجنة بمعرفة الوزير القريب بدلا من رئيس الديوان والمفروض أنه بعيد عن الموظف ؟ أما القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ فقد تعرض لمحو العقوبة في المادة (٧٥) وعلى النحو الآتي :

- ١- تمحى العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء المدد الآتية :
 - أ- ستة أشهر في حالة التنبيه أو اللوم أو الإنذار أو الخصم من الراتب مدة لا تتجاوز خمسة أيام.
 - ب- سنة في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام أو تأجيل العلاوة أو الحرمان منها.
 - ج- سنتان بالنسبة إلى العقوبات الأخرى فيما عدا عقوبتي الفصل والإحالة إلى المعاش بحكم أو قرار تأديبي.
- ٢- بالنسبة لغير شاغلي الوظائف العليا يتم المحو في الحالات المذكورة في الفقرة (أ) بقرار من اللجنة المختصة وفقا لأحكام اللائحة التنفيذية لهذا القانون إذا تبين لها أن سلوك الموظف وعمله منذ توقيع العقوبة مرضيا وذلك من واقع تقارير كفاية أدائه السنوية وملف خدمته وما يبيده رؤسائه عنه.
- وفي تعقيبنا على نص المادة (٧٥) نقول أنه كان أكثر تحديدا من نص المادة (٦٩) السابقة ووضع معايير منضبطة لبيان كيفية تحسن السلوك والأداء والنتيجة ابتعد هذا النص عن السلطة التقديرية الواسعة والفضفاضة التي وردت في سابقه.

إذن فيما يتعلق بمحو العقوبات كان قانون ١٩٩٨ أكثر تحديداً وبعداً عن السلطة التقديرية الواسعة، وفي نفس الوقت قرباً من ذوى الاختصاص مما جعله نصاً منطقياً وفاعلاً.

وبهذا يترجح نجاح صياغة قانون ١٩٩٨ وكفايتها للهدف المنشود على وجه الجملة، وهذا على خلاف صياغة أحكام نظام ١٩٩٦م.

بقي أن نشير هنا إلى نص المادة (٧٧) من قانون ١٩٩٨ والذي بموجبه وجه المشرع كل دائرة إلى الاحتفاظ بحساب خاص للحصيلة المالية للعقوبات التأديبية الموقعة على الموظفين وينفق من الرصيد المالي لهذا الحساب على الأغراض الاجتماعية أو الثقافية أو الرياضية للموظفين طبقاً لأحكام اللائحة. وهذا النص من وجهة نظرنا منتقد من أكثر من وجه :

١- أنه قد يدفع بعض صناعات القرار لاتخاذ قرارات تعسفية بالخصم بهدف تغذية حساب الصندوق.

٢- إن عدم توقيع الخصومات المالية يعنى عدم وجود مثل هذه النشاطات الثقافية والاجتماعية والرياضية، كما أن توقيع العقوبات المالية يعنى وجود مثل هذه النشاطات، وهذا معيار غير منضبط ولا يصح أن نعلق تقديم الخدمات المذكورة على مثل هذه المعيار.

٣- الأصل أن خزينة الدولة وعبر الموازنات تغطي مثل هذه النشاطات، وأن حصيلة الخصومات الناجمة عن عقوبات فرضت على الموظفين العموميين تدخل في خزينة الدولة إعمالاً لمبدأ وحدة الميزانية.

المبحث الثالث

السلطات التأديبية

ويقصد بها الجهة أو الشخص المنوط به توقيع العقاب، وبصورة عامة تتوزع سلطة تأديب الموظفين العموميين تبعاً لشدتها بين الرؤساء الإداريين من ناحية، وبين لجان التأديب أو المجالس التأديبية من ناحية ثانية.

الرؤساء الإداريون : يعطى المشرع عادة لكبار رؤساء الإدارات العامة وما في حكمها^{٤٥} سلطة توقيع العقوبات قليلة الأهمية نسبياً على العاملين تحت رئاستهم عند ارتكابهم للمخالفات الإدارية البسيطة، وتشمل هذه العقوبات عادة التنبيه والإنذار والخصم من الراتب في حدود معينة ونحو ذلك.

كما يملك الرؤساء الإداريون عادة سلطة إحالة الموظف المخطئ إلى التحقيق، وسلطة حفظ التحقيق، وسلطة الإحالة إلى مجالس التأديب، وسلطة تعديل أو إلغاء أو سحب القرار الإداري الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي - سلطة التعقيب - باعتبار أن كل ذلك من مسؤولياتهم وفي حدود السلطات المقررة قانوناً.

وفي فلسطين وتطبيقاً لنظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦ نطالع سلطات الرؤساء الإداريين ونعقب عليها كما يلي :

أولاً : بموجب المادة (٦١) فوض الرئيس المباشر أن يلفت نظر الموظف المقصر شفها عند تقصيره في العمل أو عدم انضباطه. وهذا النص من وجهة نظرنا معيب من أكثر من وجه :

٤٥ بينت المادة (٧٦) ف٣ من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ والمتعلقة بالجرائم التأديبية للوزراء، أنه يعتبر في حكم الوزير نواب الوزراء وكلاء الوزارات ومن في حكمها، ثم إن المحافظ ورؤساء الأجهزة اللامركزية هم في مرتبة الوزراء، وكذلك هناك من سمي وزيراً بموجب قرار تعيينه.

أ- إن نظام التفويض في الاختصاص يفترض أن هناك أصيلاً عهد بجزء من اختصاصاته إلى موظف آخر ليمارسها حسب القانون..

والأصل ليس كذلك هنا، فكل رئيس إداري سلطة مباشرة على مرءوسيه، وتشمل هذه السلطة لفت النظر، فذاك من المسلمات ولا يحتاج إلى تفويض أو حتى نص خاص، بل النصوص العامة تكفي في هذا المجال^{٤٦}.

ب- إن من الأصول لدى الإدارات العامة تدوين قراراتها ومختلف نشاطاتها، والنص المذكور يجيز لفت نظر الموظف المقصر شفها ! ولفت النظر هي العقوبة الثانية في الشدة بعد التنبيه كما أوردها النظام، فكيف يمكن معرفة هذه العقوبة الشفهية، وما هو تاريخ صدورها، وما سببها، ومن أصدرها، ولمن وجهت ؟ بل إن ذات النظام أوجب في المادة (٧١) منه أن تحفظ في ملف الموظف نسخ عن الأوراق والقرارات المتعلقة بالعقوبات التي فرضت عليه، فكيف تستقيم هذه النصوص ؟

ج- ثم إن العقوبات التأديبية عادة تمحى من ملف الموظف بمرور مدة من الزمن منصوص عليها كما أخذ بذلك قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٨م فكيف يكون ذلك ؟

لاشك أنه نص معيب، والصواب أن لكل رئيس على مرءوسيه سلطة تشمل الإشراف والتوجيه وأن ذلك يشمل لفت النظر، والصواب أيضاً أن لا تفويض في توقيع العقاب وأن يدون ما يوقع على الموظف من عقوبات وأن يدرج في ملفه الوظيفي^{٤٧}.

٤٦ أنظر مؤلفنا القانون الإداري في فلسطين الجزء الأول ط ٢٠٠٢-٢٠٠٣ ص ٤١ وما بعدها.

٤٧ المستشار عبد الوهاب البنداري - الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية - دار الفكر العربي بالقاهرة د.ت ص ٥٦-٦٠.

ثانيا : أجازت المادة (٦٢) من النظام المذكور للوزير أو لمن فوض من قبله توقيع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٥٨) من فئة (أ) وحتى (د) (وهي عقوبات: التنبيه - لفت النظر - الإنذار - الخصم من الراتب مدة ٢٠ يوما في السنة بشرط أن لا يزيد الخصم على أجره خمسة أيام عن المخالفة الواحدة) على الموظفين المخالفين للقانون متى كانت درجاتهم الوظيفية بين الثانية والثانية عشرة. والواقع أن هذا النص أيضا معيب من أكثر من وجه :

أ- لقد أجاز هذا النص التفويض مطلقا!^{٤٨} ونحن مع قبولنا لنظام التفويض في الاختصاصات كأسلوب لتخفيف العمل عن كاهل كبار الموظفين وبالتالي تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد، إلا أن الأمر هنا مختلف، فسلطة توقيع العقاب سلطة خطيرة ينبغي أن تناط بمن هم في قمة الهرم الإداري أو أن يكون التفويض بنص خاص وفي أضيق الحدود ولوكيل الوزارة أو نحوه من كبار رؤساء الأجهزة الإدارية.

وآية ذلك أن المادة (٧١) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ أوردت في الفقرة ٥ من اختصاصات الوزير ما نصه (يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته في حدود القانون). ومنطقا فإن مصطلح وكيل الوزارة وموقعه من النص لم يورد عبثا، بل لتقديمه في مهمة التفويض.

أما القانون المصري فقد أعطى صلاحية توقيع العقوبة للوزير والمحافظ ورئيس مجلس الإدارة كل في نطاق دائرته، وسمح للموظفين في المراتب العليا توقيع العقوبات الخفيفة (لفت النظر والخصم من الراتب لمدة لا تزيد على ٣٠ يوما في

٤٨ لعله بذلك تأثر بأسس الخدمة المدنية زمن الاحتلال لسنة ١٩٨٨، والذي أكثر من التفويض كأسلوب عمل لسلطات الاحتلال.

السنة) مع إعطاء الوزير حق التعقيب بتشديد العقوبة أو تخفيفها أو حفظ التحقيق أو إحالة المتهم للمجلس التأديبي، ولم يسمح القانون المصري بالتفويض في إيقاع العقوبة التأديبية. وكذلك فإن القانون الفلسطيني للخدمة المدنية لسنة ١٩٩٨ لم يتعرض لموضوع التفويض في إيقاع العقوبة وبالتالي فهو لم يجيزه لأن التفويض لا يفترض ويفسر تفسيراً ضيقاً ولأن الأصل أن يمارس صاحب الاختصاص اختصاصه بنفسه.

أ- لقد وقف النص المذكور بصلاحيات الوزير عند ما ذكرت من عقوبات خفيفة، فإذا :

١- استوجب الأمر توقيع عقوبات أشد وذلك يشمل (الحرمان من العلاوة، وإيقاف الترقية، وتنزيل الدرجة أو الوظيفة، والإنذار النهائي بالفصل، والفصل من الخدمة)، أو

٢- إذا كان المخالف للقانون موظفاً من الدرجة الأولى وما فوق فأجازت المادة (٦٣) للوزير أو من فوض من قبله أن يقدم ملاحظاته ومستنداته وتوصياته إلى ديوان الموظفين العام والذي يقوم بدوره بالتنسيق مع الوزارة المعنية ويشكل لجنة للتحقيق مع الموظف المخالف !.

وأيضاً فإن هذا النص من وجهة نظرنا معيب لأكثر من سبب :

أ- فالوزير هو المسئول عن وزارته بحكم المسئولية الوزارية المنصوص عليها في القانون الأساسي^{٤٩}، ومن ثم لا يجوز له التنازل عن هذه المسئولية لـديوان الموظفين أو سواه وهذا من النظام العام.

٤٩ المادة (٧٤) ونصها (١- رئيس الوزراء مسئول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته ٢- الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته ٣- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية

ب- إن ديوان الموظفين العام نظم بمقتضى قانون الخدمة المدنية رقم ٦ لسنة ١٩٩٨م وليس في أحكام المواد (٦ - ٧ - ٨) المنظمة لنشاط الديوان ما يعطيه أية صلاحيات تتعلق بتأديب الموظفين العموميين، وكذلك المواد ٢-٨ من نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦ ليس فيها ما يعطيه أية صلاحيات لتأديب الموظفين العموميين.

ج - يفترض أن قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨م والمشمول على تنظيم نشاط ديوان الموظفين العام قد جمد إعمالاً لأمر رئيس السلطة الوطنية كي يفسح المجال والعمل لنظام سنة ١٩٩٦ فكيف يباشر الديوان صلاحيات غير موجودة أو مجمدة أو مخالفة لأحكام القانون الأساسي !!

ثالثاً : لم يقف الأمر على هذا الحد بل إن نص المادة (٦٣) المذكور قد قيد علماً وعملاً بما جاء في الفقرة ٤ من المادة (١٣) من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩٥م والمتعلق بهيئة الرقابة العامة ونصها كما يلي (يجوز للهيئة أن تقوم بالمراقبة لمباشرة اختصاصاتها بوسائلها المختلفة كلما رأت مقتضى لذلك، وإذا أسفرت المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق الجنائي أحيلت الأوراق للنيابة العامة بموافقة رئيس الهيئة، وإذا كان الموظف الذي سيحال إلى التحقيق بدرجة مدير عام أو أعلى يتعين الحصول على موافقة رئيس السلطة).

وهذا النص من وجهة نظرنا بدوره معيب ولا ينبغي أن يكون مانعاً من المحاكمة أو توقيع العقاب بالموظف العمومي المخالف - من درجة مدير عام أو أعلى -^{٥٠} لأنه نص غير دستوري ولكل ذي مصلحة الطعن فيه أمام القضاء^{٥١}، إما بموجب

أعمال وزارته ٣- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي).

٥٠ أو من الدرجة الأولى وما فوق طبقاً لنظام ١٩٩٦.

٥١ وأنظر المادة (١٠٣) من القانون الأساسي.

الدعوى الأصلية بطلب إلغاء القانون أو بموجب الدفع بعدم دستورية هذا القانون إذا أريد تطبيقه بمناسبة نزاع معين وذلك للأسباب الآتية :

أ- إن هذا النص يخالف أحكام نص المادة (٧٥) ف٢ من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م والتي تقول (لرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق استنادا إلى أي من الأسباب المشار إليها.. وهي الجرائم التي تقع أثناء تأدية وظيفته أو بسببها).

فإذا كان الوزير يحال إلى التحقيق بدون إذن رئيس السلطة، فيكون من باب أولى جواز إحالة من هو أدنى رتبة من الوزير إلى التحقيق !

وأیضا فإذا كان رئيس الوزراء وأعضاء وزارته مسؤولون مسئولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي بدون إذن رئيس السلطة^{٥٢} فيكون الموظفون الأدنى مرتبة مسؤولين من باب أولى وبدون إذن من رئيس السلطة الوطنية.

ب- إن النص المذكور غير دستوري مرة أخرى لمخالفته مبدأ المساواة بين المواطنين المنصوص عليها في المادة (٩) من القانون الأساسي والتي تنص (الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء...) وبالتالي يخضع للمساءلة جميع الموظفين العموميين على قدم المساواة وبدون إذن لأحدهم من رئيس السلطة الوطنية.

ج- إن تطبيق هذا النص فيه اعتداء صارخ على مبدأ المشروعية وعلى النظام العام في الجماعة لأنه حينئذ يصدق فينا قوله صلى الله عليه وسلم (يا أيها الناس: إنما ضل من قبلكم أنهم كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه، وإذا سرق فيهم الضعيف أقاموا عليه الحد)^{٥٣} صدق رسول الله.

٥٢ المادة (٧٤) من القانون الأساسي ذكرت في الهامش أنفا.

٥٣ أخرجه البخاري في صحيحه ج١٢ ص٨٧ رقم الحديث ٦٧٨٨

د- إن هذا النص يؤول ويفسر في جميع الأحوال بأنه يعنى بقاء بعض الجرائم بغير عقاب، وهذا ما لا ينبغي أن يكون وننزه عنه المشرع.

هـ- إن هذا النص يعتبر ملغى تماما بموجب المادة (١١٩) من أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م والتي تنص (يلغى كل ما يتعارض مع أحكام هذا القانون الأساسي المعدل) وطالما تبين لنا أن هذا النص في قانون هيئة الرقابة العامة يتعارض مع أحكام القانون الأساسي، فهو إذن لاغ.

ثانيا : لجان التأديب : لم يتعرض نظام سنة ١٩٩٦ لكيفية تشكيل لجان التأديب، أو مدى سلطاتها وصلاحياتها والجهات المعتمدة بالتصديق على قراراتها وما إذا كانت من درجة واحدة أو درجتين والمؤهلات اللازمة لعضويتها ومدة العضوية فيها والإجراءات التي تتخذ بمناسبة انعقادها.. الخ ويفهم ضمنا أنه يحيل إلى التعليمات، وهذا لا يعطى ضمانا لحقوق الموظفين إذا تعسفت الإدارة في سلطتها، الأمر الذي لا ينبغي أن يكون، وخاصة أن هذه التعليمات لم تصدر ولم تعتمد ولم تنشر، هذا بالإضافة إلى ما ذكرت آنفا من الأصل هو الإحالة إلى مجالس ثابتة وليس إلى لجان مؤقتة.

سلطة التأديب بموجب قانون ١٩٩٨م :

بداية أكد القانون المذكور وجوب أن تكون الإحالة إلى التحقيق بمناسبة مخالفة تأديبية ممن يملك توقيع العقوبة^{٥٤}، وهذه قاعدة أصولية سديدة، حيث من المسلمات أن من يملك الأكثر يملك الأقل.

وبالبحث عن من يملك توقيع العقوبة على الموظفين العموميين نجد أنه أساسا الوزير أو رئيس الدائرة، فهو صاحب قرار التعيين^{٥٥} والترقية ومن يدقق التقارير السنوية.. الخ.

٥٤ المادة (٦٩) ف١.

ثم إن الموظفين من الفئة الخاصة (الوزراء ونوابهم ووكلاء الوزارات ومن في حكمهم) لا يسرى عليهم هذا النص بل لهم أحكام خاصة للمسئولية السياسية والجزائية^{٥٦}.

ومع الأخذ بالأصل المتقدم فإن القانون المذكور ميز في توقيع العقوبة بين ثلاث مجموعات من الموظفين العموميين^{٥٧}:

المجموعة الأولى : موظفو الفئة الأولى ويعينون بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الدائرة الحكومية والذي هو الوزير أو من في حكمه^{٥٨}. وبذلك يكون مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بتوقيع العقوبة عليهم.

وقد عالجت تأديبهم المادة (٧١) من القانون المذكور على النحو الآتي :

أ- تكون إحالتهم إلى التحقيق على مخالفة تأديبية بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب من رئيس الدائرة الحكومية التابعين لها.

ب- تتولى التحقيق لجنة يشكلها مجلس الوزراء من موظفين لا تقل درجاتهم عن درجة الموظف المحال للتحقيق.

ج - ترفع اللجنة توصياتها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنها وفقاً لأحكام هذا القانون.

المجموعة الثانية : وهم بقية الفئات الأخرى من الموظفين العموميين (الثانية والثالثة والرابعة والخامسة) وهؤلاء يخضعون في تأديبهم لقرارات الوزير بعد

٥٥ أنظر المواد ١٤ وما بعدها من قانون الخدمة المدنية المذكور.

٥٦ أنظر المواد ٧٤-٧٥-٧٦ من القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٣م.

٥٧ معلوم أن القانون المذكور قسم الوظائف وبالتبعية من يليها من الموظفين العموميين بالنظر لطبيعة عملهم إلى فئات خمس عدا الفئة الخاصة، وأنظر المادة (٩) من القانون المذكور.

٥٨ المادة (١٧) من ذات القانون.

التحقيق معهم من قبل لجنة، وتطبق عليهم إحدى العقوبات المنصوص عليها والسابق ذكرها والمتناسبة مع الجريمة التأديبية كما أسفر عنها التحقيق وكما أوصت بالعقوبة لجنة التحقيق.

المجموعة الثالثة : وهم من يشغلون الفئة الثانية من الوظائف العمومية وهؤلاء يحالون للتحقيق أمام اللجنة شأن سائر الموظفين ولكن بعد الإدانة لا توقع عليهم إلا العقوبات التأديبية الآتية^{٥٩}:

أ. اللوم.

ب. الإحالة إلى المعاش.

ج. الفصل من الخدمة.

والحكمة في ذلك تكمن في أن شاغلي هذه الفئة هم من أصحاب الأعمال التخصصية في الطب والهندسة والقانون والمحاسبة والاقتصاد.. الخ وإن من يمتلك منهم مهارات إدارية وقيادية يختار لشغل الوظائف الإدارية والإشرافية الوسطى كالمديرين ورؤساء الأقسام ورؤساء الشعب والوحدات، وبالتالي فهم عصب في الإدارة ولا ينبغي أن يتطرق لسلوكهم الوظيفي الشك وأن يناؤا بأنفسهم عن مواطن الريبة، فإذا أدينوا كانت العقوبة صارمة.

وفي تقييمنا لسلطة توقيع العقاب بموجب القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ نجد أن هذا القانون أعاد السلطة لأصحابها حسب الأصول (وعلى خلاف نظام ١٩٩٦)، بحيث أن من يملك التعيين يملك العزل، ولم يتطرق القانون لأكثر من ذلك بالنسبة للجان التأديب المكلفة بالتحقيق مع الموظفين المخالفين، بل أحال القانون في ذلك إلى اللوائح والتعليمات التي يفترض أن تصدر لاحقا حسب الأصول، وهذا مطابق للأصول الصحيحة.

٥٩ أنظر نص المادة (٧٠) من القانون المذكور.

ويؤخذ على هذا القانون إشغاله لمجلس الوزراء في تشكيل اللجان المنوط بها التحقيق مع موظفي الفئة الأولى المنسوب لهم مخالفات تأديبية ! والأصل أن تكون هناك مجالس تأديب مشكلة وتباشر صلاحياتها حسب القانون، أو محاكم تأديبية ونيابة إدارية تتولى مثل هذا العمل التخصصي.

لذلك نهيب بالمشروع ضرورة تشكيل هذه المجالس أو المحاكم التأديبية الثابتة والمتخصصة لتباشر اختصاصاتها بالنسبة لسائر الموظفين العموميين في الدولة، لما في ذلك من عدالة ومساواة وضمانات للموظفين، الأمر الذي ينعكس على الأمن الوظيفي وزيادة الكفاءة والإنتاج.

سقوط المخالفة التأديبية :

يأخذ القانون الفلسطيني بمبدأ تقادم الفعل المادي المكون للجريمة التأديبية شأن سائر القوانين الأخرى، والعلة في ذلك هو وجوب المحافظة على أمن واستقرار المعاملات والمراكز القانونية.

تعرض لذلك نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦ فنصت المادة (٦٨) منه (تسقط المخالفة الانضباطية بالنسبة للموظف الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة، وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، وإذا تعدد المخالفون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للآخرين ولو لم يكن قد اتخذ ضد أحدهم إجراءات قاطعة)^{٦٠}.

أما القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ فقد أورد المادة (٧٣) بشأن سقوط المخالفة والتي نصت (لا يجوز إحالة الموظف إلى التحقيق وفقاً لأحكام هذا القانون بسبب مخالفة تأديبية مضى على اكتشافها أكثر من ستة أشهر) فهذا ظهر حرص المشرع على^{٦١} وهذه تعادل المادة (٦١) فقرة (ز) من نظام رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ في شأن العاملين المدنيين بمصر.

أمن واستقرار المعاملات دون إهمال المخالفات التأديبية التي ارتكبت أو حيكمت ودبر لها أن لا تكتشف.

ضمانات التحقيق العادل :

ويحرص المشرع عادة على أن يوفر بعض الضمانات التي من خلالها يؤكد التزام الإدارة بمبدأ المشروعية ويمنع التعسف في استخدام السلطة أو تجاوزها أو استخدامهما في أغراض شخصية وبالتالي يحفظ للموظف حقوقه.

ففي نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦م أورد المشرع نص المادة (٥٩) بفقرتيها أ- ب وبموجبها لا يجوز توقيع العقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله ودفاعه وتسجيل التحقيق في محضر قانوني خاص وأوجب أن يكون القرار التأديبي مسبباً، وبين أنه لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة واحدة على المخالفة الواحدة. وأحال فيما عدا ذلك من تفاصيل^{٦١} إلى تعليمات القانون غير الرسمية أو المعتمدة أو المنشورة.

وفي قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٨م أورد المشرع نص الفقرتين ٢-٣ من المادة (٧٠) وهو مطابق لنص المادة (٥٩) من نظام ١٩٩٦ دون زيادة أو نقص. وفي رأينا أن ما أورده المشرع عندنا غير كاف، ذلك أنه لا بد أن يتضمن النظام التأديبي للموظفين العموميين وسائل فاعلة وقوية تمكن الموظف من الدفاع عن نفسه وسماع أقواله وكفالة الإجراءات القانونية السليمة للتحقيق معه ومحاكمته، وذلك تأكيداً لثقة الموظفين العموميين في نظمهم التأديبية، ومنعاً لانهيار العلاقة المعنوية بينهم وبين الإدارة العامة، وضماناً لعدالة وحياد محاكمة الموظفين بصورة كاملة.

٦١ بموجب المادة (٦٠) منه.

- وتتمثل أهم الضمانات التأديبية المطلوب تأمينها للموظف العمومي فيما يلي^{٦٢}:
- ١- أن يكون التحقيق في المخالفات الجسيمة وما يتبعه من توقيع العقاب من اختصاص هيئة مستقلة تتمتع بجميع الضمانات التي تكفل حيادة التحقيق وعدالته وهي النيابة الإدارية، بحيث تقوم الأخيرة بالتحقيق طبقاً للإجراءات القانونية المقررة وإلا كانت تحقيقاتها باطلة وما بني على الباطل باطل.
 - ٢- وبالمقابل تنزع هذه الاختصاصات من الرؤساء الإداريين تفرغاً لهم لعمل أهم، وعلى اعتبار أن التحقيق والمحاكمة هي عمل فني تخصصي يتفرغ له أهل الخبرة.
 - ٣- أن يكون من حق الموظف العمومي الحضور بنفسه جميع إجراءات التحقيق إلا إذا كانت مصلحة التحقيق تقتضي أن يتم في غيابه، وفي جميع الأحوال فللقضاء رقابة على ذلك.
 - ٤- أن يكون للموظف العام طلب تنحية رئيس أو أي عضو من أعضاء النيابة الإدارية أو المحكمة التأديبية إذا وجد سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، كما يجب على من قام به سبب للتنحي أن يتحى من تلقاء نفسه ولو لم يطلب منه الموظف المتهم بالمخالفة ذلك.
 - ٥- يجب على المحكمة أن تستمع إلى كل من يطلب الموظف الاستماع إلى أقوالهم من الشهود، ولا يتم سماع الشهادة إلا بعد حلف اليمين، وللمحكمة أن تعاقب الشاهد أو تحيله إلى النيابة العامة إذا تخلف عن الحضور أو امتنع عن أداء الشهادة أو أدلى بشهادة زور.

٦٢ د. سليمان محمد الطماوى - مرجع سابق ص ٤٣٦ وما بعدها.

- ٦- للموظف المحال للمحاكمة أن يحضر جلسات المحاكمة بنفسه أو أن يوكل عنه محاميا، وأن يبدي دفاعه كاملا سواء كتابة أو شفاهه.
- ٧- لا بد أن تصدر أحكام المحاكم التأديبية مسببة، وأن يقوم بالتوقيع عليها رئيس وأعضاء المحكمة مصدرة الحكم، ولا يجوز تأجيل النطق بالحكم أكثر من مرة واحدة.
- ٨- يجوز للموظف الصادر ضده الحكم التأديبي وكذلك للنيابة الإدارية أن يطعن في الحكم الصادر من المحكمة التأديبية أمام جهات القضاء الإداري المختصة. أما القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الإداريين، فهي تعتبر قرارات إدارية نهائية، يجوز التظلم منها لمن أصدرها وأمام سلطته الرئاسية، كما يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام جهات القضاء الإداري، كما يجوز للجهة الإدارية التي أصدرتها أن تقوم بتعديلها أو سحبها أو إلغائها بسبب عدم مشروعيتها أو عدم ملاءمتها، كما يجوز للموظفين العموميين طلب التعويض عنها إذا ما أصابتهم بضرر.

خلاصة البحث

لقد أصبح الموظفون العموميون جزءا من حياة أي مجتمع لا يمكن الاستغناء عنه، فالإنسان يدخل الحياة بموجب شهادة ميلاد ويخرج منها بموجب شهادة وفاة، وكلا الشهادتين لا بد أن يحررهما موظف عمومي حتى تترتب عليهما آثارهما القانونية.

ومقابل الاختصاصات والصلاحيات المناطة بالموظف العمومي يمنح الحقوق والامتيازات التي تكافئ جهده وعمله، وبالضرورة فإن تنظيم كل من الالتزامات والحقوق للموظفين العموميين وسواهم يتم في إطار من القانون، فإذا تجاوز

الموظف العمومي في عمله حدود مبدأ المشروعية وسيادة القانون - وهذا لا بد واقع^{٦٣} - وجبت مساءلته فيما يعرف بالمسئولية التأديبية للموظفين العموميين، وهذا تطبيق عادل لمبدأ الثواب والعقاب والذي هو مبدأ سماوي^{٦٤} ووضع على حد سواء.

أن قيام مسئولية الموظف العمومي وتأديبه هو الضمانة الأكيدة لاحترام الموظف لواجبات وظيفته، فكما يستحق الموظف المجتهد الحوافز الإيجابية مثل العلاوات والترقيات والمكافآت لقاء اجتهاده، فإنه من الضروري أن يعاقب الموظف المسهمل على إهماله بالعقوبة المناسبة^{٦٥}. لذلك تحرص الأنظمة المختلفة على النص في تشريعاتها للخدمة المدنية على إعطاء الجهات والأشخاص القسامين على إنفاذ القانون السلطات والصلاحيات اللازمة لإجبار الموظفين العموميين على القيام بواجباتهم وتحمل مسئولياتهم^{٦٦}، وتشمل تلك السلطات والصلاحيات اتخاذ الإجراءات اللازمة لتوقيع الجزاء على الموظف ومعاقبته تأديباً إذا قصر أو أهمل أو امتنع عن القيام بما أسند إليه.

ولكن هذه السلطات والصلاحيات في تأديب الموظفين ليست مطلقة ولا ينبغي أن تكون كذلك بالنظر لخطورتها ! بل هي مقيدة ويحرص المشرع دائماً على أن

٦٣ مصداقاً لحديث رسول الله ص (كل ابن آدم خطاء وخير الخطاءين التوابون) متفق عليه.

٦٤ مصداقاً لقوله تعالى (ولكم في القصص حياة يا أولى الألباب) سورة البقرة الآية ١٧٩.

٦٥ د. طعيمة الجرف - القانون الإداري - مرجع سابق ص ٦٨٣

٦٦ مثال لذلك ما تنص عليه المادة (٧٤) من القانون الأساسي المعدل (١- رئيس الوزراء مسئول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته. ٢- الوزراء مسئولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته. ٣- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسئولون مسئولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي).

يحيط تأديب الموظفين العموميين بضمانات تمنع التعسف وتحمي للموظف حقوقه تطبيقاً لمبدأ سيادة القانون أيضاً.

عالجنا في هذا البحث أحكام ونصوص المسؤولية التأديبية للموظف العمومي بموجب نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦ جرى التطبيق مقارنة بنصوص قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ مجمدة التطبيق ودون إغفال القواعد العامة والقانون المقارن.

بينت الدراسة فشل وقصور وعجز نصوص وأحكام المسؤولية التأديبية في نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦ عن تحقيق الأهداف المبتغاة منها طبقاً للمعايير والمبادئ المستقرة والتطور المنشود والمصالح العامة والخاصة على حد سواء، الأمر الذي يشكل خلافاً إدارياً فيه إضرار بالمصالح العامة والخاصة على حد سواء ويتوجب إصلاحه بدون انتظار ! بل أن استمرار العمل بتطبيق هذه النصوص وأحكامها على ما هو قائم اليوم يعني التمسك بالخلل الإداري ! الأمر الذي ننزه عنه كل مسؤول.

وبالمقابل أظهرت الدراسة أفضلية الأحكام والنصوص المقابلة لما ذكرت في قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨.

بيننا في الدراسة معنى الجريمة التأديبية وأركانها وضربنا الأمثلة على صورها المختلفة. وذكرنا أن عدم تثبيت الموظف العمومي لعدم اجتيازه فترة التجربة ليس بجريمة تأديبية تستحق مساءلته، وأن الجهة المختصة بقرار اجتيازه فترة التجربة من عدمه هي الوزارة أو الإدارة المختصة كما ورد في القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ وليس ديوان الموظفين العام كما ورد في نظام ١٩٩٦ للأسباب المذكورة.

وبينا أن الجريمة التأديبية مستقلة تماما عن الجرائم الأخرى ولو كان ثمة ارتباط بينها، وهي لذلك تنفرد بمساءلة خاصة.

وبينت الدراسة أن تنوع العقوبات التأديبية كما ورد في قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ جاء بصورة أفضل من نظام ١٩٩٦ بسبب إعطائه جهات التأديب سلطة ملائمة واختيار تمكنها أن توفق بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية بصورة مناسبة.

وانتقدنا كذلك مسلك نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦ بشأن طلب منع الموظف العمومي من السفر لوروده في غير محله شكلا ومضمونا وحيث عالجته قانون آخر.

وبينت الدراسة أن أحكام وصياغة نصوص قانون ١٩٩٨ بشأن توقيع العقوبات التأديبية على الموظفين المقصرين طبقا لنتائج التقارير السنوية جاءت أكمل وأدق وأوفى بالغرض من أحكام نصوص نظام ١٩٩٦.

وانتقدنا بالدراسة مسلك نظام ١٩٩٦ ومسلك قانون ١٩٩٨ على حد سواء فيما يتعلق بتشكيل لجان التأديب، ومنحها الصلاحيات التأديبية، وبينا أن الصواب هو أن تكون هناك مجالس تأديب ثابتة أو نيابة ومحاكم إدارية منصوص عليها قانونا، تقوم بهذا النشاط التخصصي تحقيقا للعدالة واستقرارا لأمن وسلامة المرافق العامة والنشاطات فيها.

وتطرقت الدراسة لأحكام محو العقوبات التأديبية وبينت أن أحكام وصياغة نصوص ١٩٩٨ جاءت أكمل وأدق وأوفى وبعدت عن السلطة التقديرية حيث وضعت المعايير لتحديد تحسن السلوك الوظيفي لمن سبق وأن خضع للعقوبة من الموظفين العموميين.

وانتقدنا بالدراسة مسلك المشرع بموجب القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ القاضي بتخصيص حساب مالي تكون إيراداته حصيلة العقوبات المالية الموقعة على الموظفين العموميين وعلى أن يخصص ريعه للإنفاق على الأغراض الثقافية والاجتماعية والرياضية بالدائرة.. لأن هذا معيب وفيه إخلال بمبدأ وحدة الميزانية والذي هو مبدأ رئيس تسيير عليه الدولة في حساباتها.

وبينت الدراسة السلطات المختصة بالتأديب والتي هي الرؤساء الإداريين ولجان التأديب، ووقفنا على مسلك نظام ١٩٩٦ بهذا الخصوص وانتقدناه لأنه يبعد سلطة التأديب عن الرئيس الإداري مع أن الأخير مسؤول بحكم القانون الأساسي عن كل ما يدور في وزارته. كما انتقدنا مسلكه من تفويض سلطة العقاب على خلاف الأصل.

أما قانون ١٩٩٨ فقد وضع الأمور في نصابها من هذه الناحية ومنح الرئيس الإداري سلطاته المستقرة في تأديب الموظفين.

وكذلك انتقدنا بالدراسة نص المادة (١٣) من قانون هيئة الرقابة العامة ذات العلاقة بمحل الدراسة والتي تمنع مساءلة الموظفين من المراتب العليا (مدير عام وأعلى) عن جرائمهم التأديبية إلا بعد موافقة رئيس السلطة الوطنية. وبيننا عدم دستورية هذا النص، بل الواجب اعتباره كأن لم يكن لتعديه الصارخ على مبدأ المشروعية.

وأخيرا تناولت الدراسة الضمانات التي يجب توافرها لتحقيق محاكمة تأديبية عادلة للموظف العمومي وبينت الدراسة أن الإحالة إلى التعليمات الموروثة بهذا الخصوص لا تكفي، وأن المطلوب هو قوانين برلمانية تبين أبعاد هذه الحقوق للموظفين العموميين وذلك إعمالا واحتراما لأحكام القانون الأساسي.

فإذا اعتبرنا أن دراسة أحكام المسؤولية التأديبية في نطاق نظام ١٩٩٦ هي عينة لأحكام ونصوص هذا النظام، أدركنا مدى الخلل القانوني الذي تدور في كنفه أحكام

الوظيفة العامة والموظفين العموميين، وإذا عرفنا بأن العمل يجري في بعض الحالات على خلاف أحكام نظام ١٩٩٦ وقانون ١٩٩٨ وبدون نظام أو معايير أو ضوابط كما هو الحال في إجازة الأمومة^{٦٧} أدركنا مدى الخلل الإداري الذي نعيش والإصلاح الإداري الذي يتوجب.

وإذا استقر القضاء فيما يطرح عليه من منازعات على تطبيق أحكام قانون ١٩٩٨^{٦٨} من دون نظام ١٩٩٦ فإن هذا إصرار على تطبيق مبدأ المشروعية وسيادة القانون الذي يعنى التمسك بالقانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ من دون نظام ١٩٩٦.

التوصيات

وبالنهاية وفي ضوء ما تقدم فإننا نوصي بما يلي :

- ١- المسارعة والعودة لتطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨م لكونها الأفضل موضوعيا.
- ٢- المسارعة لإصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتطبيق أحكام القانون المذكور لضرورة ذلك.
- ٣- معالجة القصور في بعض نصوص القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ وتقويم كل نص ثبت فشله أو عدم وفائه بالغرض.
- ٤- المسارعة لاستحداث مجالس التأديب والنيابة الإدارية والمحاكم الإدارية.

^{٦٧} يجري العمل على أن مدتها ثلاثة أشهر، وهي مسطرة في نظام ١٩٩٦ ستين ٦٠ يوما، وهي في قانون ١٩٩٨ سبعين ٧٠ يوما.

^{٦٨} أحكام حديثة للعدل العليا برام الله - د. عدنان عمرو - قضية ٩٩/٤٩ و ٩٩/٥٠ غير منشورة.

المسئولية التأديبية للموظف العام في فلسطين د. محمد أبو عمارة

٥- تدريب الكوادر المتخصصة واستحداث الوظائف اللازمة لمباشرة العمل فى مجالس التأديب والنيابة الإدارية والمحاكم الإدارية.
وبذلك نكون قد تقدمنا خطوة مهمة على طريق الإصلاح والتطوير الإداري الذي ننشده.
