



كلية الحقوق  
قسم القانون العام

# النظام التأديبي للموظف العام طبقاً للقانون الفلسطيني ”دراسة مقارنة“

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

من الباحث

محمد زياد عزت جرادات

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د / محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الأسبق

أ.د / ربيع أنور فتح الباب (مشرفاً وعضواً)

أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق الأسبق – جامعة عين شمس

أ.د / محمد سعيد حسين أمين (عضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس.

١٤٣٩هـ – ٢٠١٨ م





كلية الحقوق  
قسم القانون العام

## صفحة العنوان

اسم الباحث : محمد زياد عزت جرادات

عنوان الرسالة : النظام التأديبي للموظف العام طبقاً للقانون  
الفلسطيني (دراسة مقارنة)

الدرجة العلمية : الدكتوراه

القسم : القانون العام

الكلية : الحقوق.

الجامعة : جامعة عين شمس.

سنة التخرج :

سنة المنح : ٢٠١٨





كلية الحقوق

قسم القانون العام

## رسالة دكتوراه

اسم الباحث : محمد زياد عزت جرادات

عنوان الرسالة : النظام التأديبي للموظف العام طبقاً للقانون

الفلسطيني (دراسة مقارنة)

الدرجة العلمية : الدكتوراه

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د / محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – رئيس جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الأسبق

أ.د / ربيع أنور فتح الباب (مشرفاً وعضواً)

أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق الأسبق – جامعة عين شمس

أ.د / محمد سعيد حسين أمين (عضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس.

الدراسات العليا

بتاريخ / /

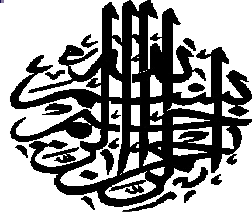
أُجيزت الرسالة:

ختم الإجازة:

موافقة مجلس الجامعة

موافقة مجلس الكلية





رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي  
أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ  
صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ  
فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ

صَلَّى  
الْعَظِيمِ

(سورة النمل - الآية ١٩)





## اهداء

إلى روح والدي العزيز ، ، ،

الذي ما زال مصدر فخري وعزتي

رحمه الله

إلى نبع الحنان أمي الغالية ، ، ،

جزاها الله عني كل خير فهي لم تبخل علي يوماً بالدعاء،

أدامها الله ظلاً يستظل به

إلى أشقائي وشقيقتي

حفظهم الله

وأخيراً، إلى رفيقة الدرب، ونور المستقبل، وسعادتي في الحياة،

زوجتي

أدامك الله عضناً لي

وإلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل



## شكر وتقدير

الحمد والشكر لله أولاً وأخيراً، ومن باب قوله تعالى (ولا تنسوا الفضل بينكم).

ومن باب قول رسولنا الكريم (صلى الله عليه وسلم) (من لا يشكر الناس لا يشكر الله).

واعترافاً بالفضل وعرفاناً بالجميل لمن يستحقه فإنني :

أتقدم بالشكر والتقدير الى أ.د / محمد أنس قاسم جعفر ، أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - ورئيس جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الاسبق لقبوله أن يكون رئيساً للجنة المناقشة فزادني شرفاً ومنحني الفرصة حتى أستفيد من علمه الواسع وفكره المستفيض .

والى الاستاذ الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب أستاذ القانون العام، ووكيل الكلية الأسبق - كلية الحقوق - جامعة عين شمس، فقد تشرفت بقبوله الإشراف على هذه الرسالة وكان له الفضل بعد الله عز وجل في توجيهي وإرشادي من بداية هذا العمل حتى منتهاه، وما كان لهذا العمل أن يصل لما هو عليه لولا تلك التوجيهات والإرشادات التي رسمت ملامحه وعبدت طريقه،

وكذلك أتقدم بالشكر والتقدير للأستاذ الدكتور/ محمد سعيد أمين أستاذ ورئيس قسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة عين شمس ، وذلك لقبوله أن يكون عضواً في لجنة المناقشة والحكم على الرسالة وهذا شرف لي لأستفيد من علمه الواسع .

الباحث



## المقدمة

إن وجود المجتمع البشري يتطلب بالضرورة والتبعية الوجود القانوني المنظم لشئون هذا المجتمع، وكانت طبيعة الوظيفة العامة كأحد أجزاء التنظيم القانوني في الماضي، تقتصر على إدارة المرافق الرئيسية في الدولة كالدفاع والأمن والقضاء باعتبارها دولة حارسة، حيث كان عدد الموظفين محدداً بمجال النشاطات المقصورة على تلك الوظائف.

إلا أن ازدياد عدد السكان وتوسع الدولة أدى إلى ازدياد الحاجات والمتطلبات بسبب ازدياد الأنشطة والمهام الجديدة للدولة، والتي غيرت من مفهوم الدولة الحارسة إلى دولة متدخلة في جميع النشاطات الحياتية للأفراد الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ومن ضمنها أيضاً تطور اهتمام الدولة بالوظيفة العامة والموظف العام.

وبما أن الدولة شخصية اعتبارية فإنها لا تمارس أعمالها إلا من خلال أشخاص تختصهم لتلك المهام يعرفون بالموظفين العموميين، بحيث تربطهم بالدولة علاقة قانونية تحكمها قوانين خاصة بتلك العلاقة تعرف بالقوانين الوظيفية، كقانون الخدمة المدنية.

فالدولة لها حقوق على الموظف العام، وأيضاً عليها واجبات يجب أن تفي بها تجاهه، والأمر كذلك بالنسبة للموظف العام حيث إن له حقوقاً وعليه واجبات تجاه الدولة يجب أن يلتزم بها ضمناً لسير المرافق العامة بانتظام واطراد، وإن أخل الموظف بتلك الواجبات تعرض للمساءلة القانونية وفقاً للقواعد والإجراءات التي يحددها القانون الوظيفي.

ويعد القانون التأديبي جزءاً من هذه القاعدة بالنسبة للمجتمع الوظيفي، حيث يفرض وجود هذا الأخير ضرورة وجود نظام قانوني منظم له ولأوضاعه المختلفة، وذلك من أجل الحفاظ على تماسك هذا المجتمع وتحقيق ما يصبو إليه من غايات.

فالقانون التأديبي في الوظيفة العامة، يحقق التوازن بين مصلحة الإدارة في حسن سير المرافق العامة بصورة فاعلة ومنتظمة، وبين مصلحة الموظفين في وجود نظام قانوني يكفل ويضمن لهم الاستقرار الوظيفي، حتى يعمل بجد واجتهاد خدمة للمصلحة العامة.

وينطوي القانون التأديبي على ضرورة الإلتزام بالعمل من أجل حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وكذلك طاعة الأوامر الرئاسية، والمحافظة على الأموال العامة وصيانة الكرامة الوظيفية، وعدم ارتكاب أي عمل من الأعمال المحظورة قانوناً، مثل إفشاء الأسرار الوظيفية والتربح الشخصي من الوظيفة واستغلال النفوذ في تحقيق المصالح الذاتية.

ويستمد هذا الموضوع أهميته من أهمية حفظ النظام داخل المجتمع الوظيفي، لما له من أثر بالغ على تنمية الجهاز الإداري التي لا غنى عنها لتحقيق التنمية الشاملة، وذلك من خلال وضع القواعد الكفيلة بتحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة عن طريق تزويدها بالوسائل الفعالة القادرة على حفظ النظام وتحقيق مبدأ الفاعلية، ومصلحة الموظف عن طريق إحاطته بقدر مقبول من الضمانات التي توفر له السكون والاستقرار الذهني والقانوني لتحفيزه على بذل الطاقة والتفاني في أداء واجباته.

أما إذا كانت المصلحة العامة \_ مصلحة الإدارة \_ تعلو على المصلحة الخاصة \_ مصلحة الموظف \_ فإن الاختلال بهذا التوازن سيؤدي إلى نتائج سلبية خطيرة ، وعليه يجب تنظيم قواعد المسؤولية بدرجة كبيرة من الأهمية. ولما كانت الوظيفة العامة تتأثر بالعلاقة بين الموظف والرئيس الإداري، كان التأديب أحد مظاهر السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على مرعوسيه دون أية قيود أو ضمانات للموظف، حيث كان الهدف من التأديب حماية الرئيس ومجازاة المخطئ.<sup>(١)</sup>

---

(١) د. فهمي عزت: سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٠، ص ١٠.

وبعد تطور العلاقة الوظيفية بين الموظف وإدارته، اتسم طابع التأديب بالموضوعية وأصبح يهدف إلى حماية المرافق العامة وحسن سيرها بانتظام، بالإضافة إلى ردع الموظف المخطئ وغيره من العاملين في الجهاز الإداري، حيث أصبح بالإمكان مراجعة الرئيس الإداري في قراره التأديبي الذي يصدره بحق الموظف وإخضاعه لرقابة الإلغاء بعد أن كان السائد عكس ذلك.

ولحماية الموظف من تعسف السلطة أحاطه المشرع بالعديد من الضمانات التي تكفل له الأمن والاستقرار، وعدم الإساءة إليه، ومن هذه الضمانات ما هو ذو طابع إداري متمثل في التحقيق الإداري مع الموظف العام، وحقه في مواجهته بالتهم المنسوبة إليه، وإعطائه حق الدفاع عن نفسه، ومنحه حق التظلم من هذا الجزاء الإداري، ومنها ما يتمثل في الطابع القضائي، وحق الموظف في اللجوء إلى القاضي الإداري للدفاع عن حقوقه.

ومع ذلك لا يمكن القول بوحدة النظام التأديبي في كل الأنظمة القانونية، ذلك أن إرادة المشرع هي التي يقوم عليها ابتداء النظام التأديبي، حيث تحدد الإطار العام للنظام التأديبي والأصول التي ينبنى عليها، بالإضافة إلى أن الطبيعة الاجتماعية والأعراف الإدارية في الدولة تلعب دورا هاما في اختلاف النظم القانونية من دولة إلى أخرى، ومن طائفة إلى أخرى داخل الدولة الواحدة، علما أن النظرية العامة للتأديب واحدة.

ورغم الضمانات العديدة التي أضفاها المشرع لحماية الموظف من السلطة التأديبية، فإن خطورة هذه السلطة تكمن فيما لها من سلطة تقديرية في مجال تكييف الواقعة التي يرتكبها الموظف، واختيار الجزاء المناسب للجريمة من بين العقوبات التأديبية، التي حددها المشرع على سبيل الحصر.<sup>(١)</sup>

---

(١) د. احمد الموافي: نظام مجالس التأديب، طبيعته وضمائنه، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٣.