

النظام القانوني للمسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين: دراسة
تحليلية في ضوء التشريع والقضاء

The Legal Framework of Disciplinary Responsibility for
Public Employees in Palestine: An Analytical Study in
Light of Legislation and Judiciary

د. إبراهيم فتحي صالح

كلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس-جامعة تونس المنار

Ibrahimsartawi9591@gmail.com

تاريخ النشر:

2026/04/11

تاريخ القبول:

2026/03/13

تاريخ الارسال:

2025/12/18

الملخص:

هذا البحث يستكشف مسؤولية الموظف العام التأديبية في فلسطين كوسيلة أساسية لضمان تنظيم العمل الإداري وحماية المال العام، وهو يوضح الإطار القانوني والفلسفي الذي يحدد ذلك بناءً على قانون الخدمة المدنية رقم 6 لعام 1998 وتعديلاته، كما يقوم بتحليل كيفية تطبيق هذه المسؤولية من خلال الاجتهاد القضائي والرقابة الإدارية، ويعتمد البحث على منهج تحليلي يجمع بين النصوص القانونية والرؤى الفقهية والأحكام القضائية، مما يبرز الطابع الإصلاحي لهذه المسؤولية وكيفية تكاملها مع المسؤوليات المدنية والجنائية، كما توصلت الدراسة إلى أهمية تحديث القوانين وتعزيز نظام الرقابة وضمان الشفافية لدعم مبدأ سيادة القانون.

الكلمات المفتاحية: المسؤولية التأديبية، الموظف العام، القانون الإداري، القضاء الإداري، الرقابة، المال العام.

Abstract:

This research explores the disciplinary responsibility of public employees in Palestine as a fundamental mechanism for ensuring the regulation of administrative work and the protection of public funds. It elucidates the legal and philosophical framework governing this

responsibility under the Civil Service Law No. 6 of 1998 and its amendments. Furthermore, the study analyzes the practical application of this responsibility through judicial precedents and administrative oversight. Employing an analytical approach, the research integrates legal provisions, jurisprudential perspectives, and judicial rulings, highlighting the reformatory nature of disciplinary responsibility and its integration with civil and criminal liabilities. The study concludes by emphasizing the necessity of updating legislation, strengthening oversight systems, and ensuring transparency to uphold the principle of the rule of law.

Keywords: Disciplinary liability, public employee, administrative law, oversight, Administrative Judiciary, public funds.

موضوع البحث:

تعتبر المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين من القضايا القانونية الهامة، إذ تمثل أساساً ضرورياً لحماية المصلحة العامة وتعزيز الانضباط في العمل، فالعلاقة بين الموظف والدولة في الوظيفة العامة ليست فقط عقدًا، بل هي أيضًا علاقة قانونية وفلسفية وأخلاقية تستلزم من الموظف التقيد بالقوانين والأنظمة، والعمل على حماية المال العام والمصلحة العامة من أي انتهاكات أو إخلال بالالتزامات.

وقد شهدت فلسطين في السنوات الأخيرة تطورات قانونية وإدارية ملحوظة، أبرزها إصدار قانون الخدمة المدنية رقم (6) لسنة 1998، الذي وضع معايير واضحة حول المسؤولية التأديبية للموظف العام، وحدد القوانين التي تُلزم الموظف بأداء واجباته وفقًا للقانون، وبالتالي تترتب عقوبات تأديبية على أي انتهاك، وتفترض هذه الدراسة أن المسؤولية التأديبية في فلسطين قائمة على إطار قانوني واضح، لكن التطبيق القضائي والإداري لها لا يزال يواجه تحديات تتعلق بضعف الرقابة، وتعدد التأويلات القضائية، وغياب الإجراءات الموحدة لضمان حقوق الموظف أثناء المساءلة.

تتضح أهمية دراسة المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين لعدة أسباب: أهمها تعزيز الانضباط الوظيفي، حيث يعتبر النظام التأديبي عنصرًا

أساسياً لضمان التزام الموظف بالقوانين الإدارية، وكذلك حماية المال العام، إذ تشكل المخالفات الإدارية تهديداً للموارد المالية للدولة والمجتمع.

تنبع إشكالية البحث من تساؤل قانوني وعملي حول كيفية الوصول إلى توازن بين حماية المصلحة العامة وحقوق الموظف، وضمان الانضباط الوظيفي مع وجود آليات رقابية فعالة لمنع التجاوزات وعليه يمكننا طرح الإشكالية التالية: كيف يتم تطبيق المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين بين النص القانوني والاجتهاد القضائي؟

للإجابة عن هذه الإشكالية سوف يعتمد هذا البحث على منهج تحليلي-وصفي، وتقسيم الموضوع إلى مبحثين رئيسيين:

المبحث الأول: الإطار القانوني والفلسفي للمسؤولية الإدارية للموظف

العام

المبحث الثاني: دور الرقابة في تعزيز الانضباط الوظيفي للموظف العام

المبحث الأول: الإطار القانوني والفلسفي للمسؤولية الإدارية للموظف

العام

تعد المسؤولية الإدارية للموظف العام حجر الأساس في ضمان الانضباط الوظيفي وحماية المصلحة العامة، فهي ليست مجرد واجب قانوني، بل أداة تنظيمية وإصلاحية تهدف إلى الحد من التجاوزات الإدارية وحماية المال العام، فهذه المسؤولية تتجسد من خلال الالتزام بالقوانين، اللوائح، المعايير الأخلاقية، والسياسات الداخلية لكل مؤسسة، وهي مرتبطة مباشرة بمفهوم العدالة والمساءلة داخل الجهاز الإداري.

تعتبر المسؤولية الإدارية للموظف العام الأساس الذي يضمن الانضباط في العمل وحماية المصلحة العامة، فهذه المسؤولية ليست مجرد واجب قانوني، بل هي وسيلة تنظيمية وإصلاحية تهدف إلى تقليل التجاوزات الإدارية وحماية الأموال

العامّة، وتتجلى هذه المسؤولية من خلال الالتزام بالقوانين واللوائح والمعايير الأخلاقية والسياسات الداخلية لكل مؤسسة، وترتبط مباشرة بمفهوم العدالة والمحاسبة في الجهاز الإداري، في هذا المبحث، سيتم دراسة المفهوم القانوني والفلسفي للمسؤولية الإدارية، بهدف تقديم رؤية شاملة حول مدى المسؤولية وأشكالها وتأثيرها على الأداء الإداري.

المطلب الأول: مفهوم المسؤولية الإدارية للموظف العام

المسؤولية الإدارية للموظف العام تشكل إطاراً قانونياً وأخلاقياً يضمن التقيد بالواجبات المخصصة للموظف خلال تنفيذ مهامه، سواء كانت هذه الواجبات مضمنة في القانون أو مُستمدة من معايير أخلاقية ومهنية، ويتطلب هذا المفهوم من الموظف الامتناع عن أي تصرف أو سلوك قد يضر بالمصلحة العامة أو الأموال العامة، كما يؤكد على أن المسؤولية الإدارية دائماً ما تكون مرتبطة بالمساءلة.

يضع قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (6) لعام 1998 الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية، حيث ينص على أن: "الموظف العام مسؤول تأديبياً عن أي مخالفة إدارية أو مالية ترتكب أثناء أداء مهامه"¹، يشير النص القانوني إلى أن المسؤولية تشمل الأفعال الإيجابية "المخالفات المباشرة"، والأفعال السلبية "التقصير بسبب الإهمال"، مما يجعل الموظف ملزماً بتجنب أي ضرر يمس الأموال العامة أو المصالح العامة، وهو ما تؤكد المادة (68) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998، التي تنص على أن: "الموظف مسؤول عن الأعمال التي تدخل ضمن اختصاصه، ويخضع في أدائه لرقابة رؤسائه الإداريين"².

¹ قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (6) لسنة 1998، المواد 45-49.

² قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (6) لسنة 1998، المادة 68.

المساءلة التأديبية تعد وسيلة قانونية تضمن استمرارية العمل في المرفق العام وكفاءته، حيث تهدف إلى تحقيق الانضباط داخل الإدارة بدلاً من التركيز فقط على العقاب، وبدلاً من ذلك تسعى لحماية المصلحة العامة وتصحيح سلوك الموظف الذي يخالف القواعد، ويشدد على أن نطاق هذه المساءلة يشمل جميع حالات الإخلال بالواجبات المتعلقة بالوظيفة، سواء كانت منصوصة في قانون أو مستنبطة من مبادئها العامة¹، وهو ما تؤكد الأحكام القضائية إذ تعتبر كل مخالفة أثناء تأدية الموظف لواجباته خاضعة للمساءلة، فقد قضت محكمة النقض الفلسطينية في القضية رقم 2016/125 حيث ألزمت المحكمة موظفًا بتعويض الجهة المتضررة عن الأضرار المالية الناتجة عن تقصيره أثناء أداء واجباته الوظيفية، ما يعكس تطبيق مبدأ سيادة القانون والمساءلة الإدارية².

بينما يشير الفقه إلى أن الطبيعة الأساسية للمسؤولية الإدارية هي وسيلة تنظيمية وإصلاحية، وليست مجرد وسيلة للعقاب، حيث تلعب المسؤولية الإدارية دورًا في ضمان توازن القوة بين الموظف والدولة ومنع أي انتهاكات قد تضر بالمصلحة العامة، كما تعتبر وسيلة للردع وتعزيز الانضباط الوظيفي، مع الحفاظ على التوازن بين العقوبات والإصلاح³، إذ تتجاوز المسؤولية الإدارية مفهوم العقاب التقليدي، لتصبح أداة إصلاح وتنظيم تشمل جوانب عدة: منها الجانب الوقائي الذي يركز على تدريب الموظفين وتوضيح واجباتهم القانونية والأخلاقية لتقليل احتمالية حدوث الانتهاكات، كما يوجد بعد رقابي يعتمد على دمج المسؤولية الإدارية مع الرقابة الداخلية والخارجية، مثل الرقابة المالية والإدارية لضمان تنفيذ الواجبات بشكل فعال، بالإضافة إلى ذلك، هناك بعد آخر وهو البعد الإصلاحي الذي يسعى لتصحيح السلوك الوظيفي وإعادة توجيه الموظف

¹ أحمد أبو سعود، المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري الفلسطيني، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2019.

² محكمة النقض الفلسطينية، القضية رقم 2016/125، صادر في 2018.

³ محمد أبو عمارة، المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين، مجلة الجامعة الإسلامية للبحوث الإنسانية، المجلد 13، العدد 1، 2005، ص 102.

نحو الأداء الصحيح بدلاً من الاقتصار على العقوبات المالية أو التأديبية، وأيضاً البعد الأخلاقي الذي يعزز القيم المهنية والأخلاقية للموظف، مما يضمن الثقة بين الموظف والمجتمع ويحافظ على نزاهة الأداء الإداري، لذا، تمثل المسؤولية الإدارية نظاماً متكاملًا يسعى إلى حماية المؤسسات العامة، وضمان الامتثال للقوانين، وتحقيق توازن السلطة بين الموظف والدولة، مما يجعلها أداة فعالة لتعزيز النزاهة والشفافية والرقابة المستمرة على الأداء الوظيفي.

المطلب الثاني: الأسس الفلسفية للمسؤولية الإدارية

المسؤولية الإدارية تعتبر أكثر من مجرد قاعدة قانونية تقنية؛ فهي تعتبر إطار فلسفي وأخلاقي يربط بين واجبات العاملين في القطاع العام وحماية المصلحة العامة، هذه المسؤولية تستند إلى ثلاثة مبادئ فلسفية أساسية: سيادة القانون، حماية المال العام، والعدالة والمساواة، وهذه العناصر تعمل معاً لتكوين نظام شامل للمساءلة الإدارية.

أولاً: سيادة القانون

تعتبر سيادة القانون الأساس الرئيسي للمسؤولية الإدارية، إذ يتطلب من الموظف الالتزام بالقوانين واللوائح المعمول بها بلا استثناء أو تجاوز، فمن الناحية الفلسفية، يعكس هذا المفهوم فكرة "القانون فوق الجميع"، مما يعني أن السلطة الإدارية تخضع لقيود قانونية لمنع تعسف الموظف في استخدام سلطاته، بينما من الناحية العملية، يُظهر تطبيق هذا المبدأ في الحكم الصادر عن محكمة النقض الفلسطينية في القضية رقم 2016/857، حيث ألزمت المحكمة موظفًا بتعويض الجهة المتضررة عن الأضرار المالية الناتجة عن تصرفاته غير المشروعة أثناء أداء مهامه الوظيفية، ما يعكس تطبيق مبدأ سيادة القانون والمساءلة الإدارية¹، يعكس هذا الحكم انتقال مبدأ سيادة القانون من الإطار النظري إلى التطبيق العملي، من خلال إخضاع الموظف العام للمساءلة القضائية عن تجاوزاته، غير أن هذا التوجه، رغم أهميته، يثير تساؤلات حول مدى اتساق

¹ حكم محكمة النقض في القضية رقم 2016/857، صادر في 28 / 02 / 2018.

الأحكام القضائية في هذا المجال، وحول فعالية الرقابة الإدارية السابقة على اللجوء للقضاء، مما يستدعي تطويراً تشريعياً وإجرائياً لضمان استمرارية هذا النهج.

ثانياً: حماية المال العام

هذه الحماية هي امتداداً لفكرة سيادة القانون، لكنها تركز بشكل خاص على الموارد المالية للدولة، ويعكس هذا المبدأ النزاهة والشفافية، ويؤكد أن الموظف ليس مالگاً للموارد العامة بل هو أمين عليها، وبالتالي يجب عليه إدارتها بما يحقق المصلحة العامة¹، تتضمن حماية المال العام منع أي استغلال سواء كان يتمثل في الفساد أو الإهمال أو الاستخدام الشخصي، كما ينص القانون الفرنسي على أن: "المسؤولية المالية للموظف العام تهدف إلى حماية خزينة الدولة وضمان عدم إفراط الموظف في استغلال الصلاحيات المالية"².

يعتقد الباحث أن فهم حماية المال العام يتجاوز القوانين ليشمل مسؤوليات أخلاقية ومهنية تفرض على الموظف الالتزام بمبادئ النزاهة والحياد، ومع ذلك، تظل فعالية هذا المبدأ مضبوطة بوجود أنظمة رقابية فعالة، سواء كانت إدارية أو قضائية أو محاسبية، لضمان عدم الاكتفاء بالنصوص القانونية دون تنفيذها، كما تُظهر المقارنة مع التجربة الفرنسية ضرورة تطوير إطار فلسطيني واضح يتعلق بالمسؤولية المالية للموظف، الذي يوضح أنواع الخطأ المالي، وطرق المساءلة، وحدود التعويض أو العقوبة.

ثالثاً: العدالة والمساواة

من الواجب أن يتم تطبيق المسؤولية الإدارية بصورة متساوية على كافة الموظفين دون تمييز أو مزايا، فلسفياً، يرتبط هذا المبدأ بفلسفة حقوق الإنسان والمواطنة، حيث يتم محاسبة كل موظف وفق نفس المعايير القانونية، كما يجب أن تلتزم السلطة التأديبية بالمتطلبات السابقة ومبدأ التناسب عند توقيع

¹ Schumann, Francis, *Public Administration and Accountability*, Routledge, 2015, p 88.

² Code Général des Collectivités Territoriales, France, 2019, p 112-115.

العقوبة، وقد نص نظام المجلس التأديبي للمحاكم الإدارية رقم (5) لعام 2023 في مادته الثامنة على أن الحكم التأديبي يجب أن يكون مسبباً وأن تُتلى أسبابه عند النطق به، وأن يكون القرار قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا¹، وتؤكد الدراسات القانونية الفلسطينية أن القضاء الإداري يتولى مراقبة ملاءمة العقوبة ومدى تناسبها مع خطورة المخالفة، مما يضمن حماية حقوق الموظف ومنع أي مبالغيات أو نقص غير مبرر في العقوبة².

يرى الباحث أن هذه الأسس ليست قواعد مستقلة، بل تتفاعل مع بعضها لتشكّل نظاماً شاملاً للإدارة المسؤولة؛ حيث أن القانون يحدد الأطر التي تحمي من تجاوزات الموظفين وتوضح حدود سلطاتهم، في حين أن حماية المال العام تهدف إلى الحفاظ على الموارد وتعزيز النزاهة في العمل الإداري، أيضاً، تعتبر مبادئ العدالة والمساواة محورية لتحقيق توازن في تطبيق المسؤولية وتفادي التمييز، ويرتبط بذلك الإطار الفلسفي الذي يعطي لهذه المبادئ معنى أخلاقياً وقيماً، مما يجعل النصوص القانونية متكاملة معها لتحويل المبادئ إلى التزامات حقيقية، ولم يعد هذا الإطار مجرد أفكار نظرية، بل أصبح واقعاً ملموساً يتجلى من خلال الأحكام القضائية والقوانين التي تحدد واجبات الموظف وتضع معايير لتقييم الخطأ والإهمال بهدف تحقيق المصلحة العامة وحماية العدالة.

المطلب الثالث: أشكال المسؤولية القانونية للموظف العام ونطاقها

توجد أشكال متعددة من المسؤولية الإدارية المرتبطة بالموظف العام، والتي تشمل جميع جوانب الأداء في العمل، هذه الأنواع تتراوح بين المسؤولية التأديبية، المدنية، والجنائية، وكل نوع يساهم في تحقيق النظام، حماية المال العام، والتأكد من الالتزام بالقوانين، يهدف هذا المطلب إلى دراسة هذه المسؤوليات بصورة

¹ انظر المادة 8 من نظام المجلس التأديبي للمحاكم الإدارية رقم 5 لسنة 2023

² غازي درابيع، علاء خلايلة، مبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة التأديبية ورقابة القضاء الإداري عليه في فلسطين، مجلة العدالة والقانون، منشورات "مساواة"، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، فلسطين، 2017، ص 11-12.

شاملة، من أجل تقديم رؤية واضحة حول كيفية تطبيق المسؤولية في الممارسة العملية، وتأثيرها على سير العمل داخل الإدارة العامة.

أولاً: المسؤولية التأديبية

تدور المسؤولية التأديبية حول المخالفات الإدارية والمالية والسلوكية التي يمكن أن يرتكبها الموظف أثناء مزاولة عمله، عادة ما يتم تطبيق هذه المسؤولية من خلال لجان تأديبية تتبع الإجراءات القانونية المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها، بهدف ضمان العدالة والشفافية أثناء المعالجة¹، وهو ما يدل على أن أهمية هذه المسؤولية تكمن في قدرتها على إرساء السلوك الوظيفي الإيجابي ومنع وقوع تجاوزات قد تسبب أضرار جسيمة مادية أو قانونية، وهي تعد الأساس لنظام الرقابة الداخلية، وتعتبر هذه المسؤولية الأداة القانونية الرئيسية لعقاب المخالفات الوظيفية وتنظيم الانضباط في المؤسسات العامة، حيث نصت المادة 69 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (6) لسنة 1998 على أن: "كل موظف يرتكب مخالفة إدارية أو مالية يكون معرضاً لعقوبات تأديبية تدرج حسب خطورة المخالفة"²، لذا، فإن أهداف المسؤولية التأديبية تتعدى العقوبة البسيطة لتشمل عدة غايات أساسية، مثل تنظيم الانضباط الوظيفي من خلال منع أي تجاوز للسلطة أو عدم الالتزام بالواجبات القانونية، بالإضافة إلى ذلك، فهي تعمل على حماية المال العام والمصلحة العامة من خلال ضمان عدم الإضرار بالموارد العامة وحقوق الدولة المالية، وتعزيز الشفافية والنزاهة داخل الإدارة عن طريق خلق بيئة عمل تتماشى مع القوانين والمعايير الأخلاقية والمهنية.

يعتبر بعض الفقهاء المسؤولية التأديبية وسيلة للوقاية والإصلاح في الوقت نفسه، حيث تحدد المسؤوليات بدقة وتساعد على رؤية المخالفات قبل تفاقمها³، في المقابل، يرى آخرون أن المسؤولية التأديبية تصلح كحلقة وصل بين القانون

¹ محاسن الحسين الجواني، ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي، مجلة روح القانون، عدد 100، السعودية، 2022، ص 782.

² أنظر المادة 69 من قانون الخدمة المدنية رقم 6 لسنة 1998.

³ إبراهيم محمود السيد، مصطفى عبد المقصود، المسؤولية التأديبية للموظف العام كأحد وسائل مقاومة الفساد الإداري "دراسة مقارنة"، المجلة القانونية، المجلد 13، العدد 5، 2022.

والرقابة الداخلية للأجهزة الإدارية، مما يؤمن حماية المال العام والمصلحة العامة ويعزز التزام الموظف بالقوانين والمعايير الأخلاقية¹، وبذلك، يمكن القول إن المجال الإداري يضع المسؤولية التأديبية ضمن سياق الإصلاح وليس مجرد العقاب، مؤكداً على دورها في التوجيه والإرشاد لضمان الأداء الجيد للوظيفة العامة، في حين تظهر الأحكام القضائية الفلسطينية أن المسؤولية التأديبية للموظف العام تجمع بين الردع العقابي والإصلاح الوظيفي، فقد قضت محكمة استئناف رام الله في القضية رقم 2016/264 بإدانة موظف بتهمة الاختلاس مع مراعاة أثر المخالفة على المال العام²، وأكدت محكمة النقض في القضية رقم 2021/3 أن العقوبة التأديبية تهدف إلى تصحيح السلوك الوظيفي وليس مجرد الجزاء³، كما شددت في القضية رقم 2018/699 على مسؤولية الموظف عن أفعاله سواء كانت جنائية أو تأديبية⁴، بينما بينت محكمة استئناف رام الله القضية رقم 2018/1598 ضرورة تناسب العقوبة مع المخالفة⁵، وهذا يستند إلى قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 الذي يحدد العقوبات التأديبية المتدرجة بحسب خطورة المخالفة.

يرى الباحث أنه من خلال مراجعة النصوص القانونية والاجتهادات القضائية يتضح أن المسؤولية التأديبية لا تقتصر على توقيع العقوبة فحسب، بل تمتد لتشمل الإصلاح والوقاية وتعزيز احترام القوانين داخل المرفق العام، ويؤكد الباحث أن وجود نظام رقابة داخلية فعال يساهم في كشف المخالفات مبكراً ومعالجتها قبل تفاقمها، بما يحقق حماية المال العام وصون المصلحة العامة، كما أن التكامل بين الأبعاد العقابية والإصلاحية والوقائية يجعل من المسؤولية التأديبية آلية شاملة لضمان الانضباط الإداري، وتحقيق العدالة داخل المؤسسات العامة، وتعزيز ثقافة الشفافية والنزاهة بين الموظفين.

¹ محمد أبو عمارة، المسؤولية الإدارية للموظف العام في فلسطين، مرجع سابق، ص 52.

² حكم محكمة الاستئناف في رام الله رقم 2016/264 الصادر بتاريخ 2016/10/31.

³ حكم محكمة النقض الفلسطينية في القضية رقم 2021/3، الصادر بتاريخ 2021/03/22.

⁴ حكم محكمة النقض الفلسطينية في القضية رقم 2018/699، الصادر بتاريخ 2019/05/28.

⁵ حكم محكمة الاستئناف في رام الله رقم 2018/1598، الصادر بتاريخ 2019/06/27.

ثانياً: المسؤولية المدنية

المسؤولية المدنية تهدف إلى تعويض الأضرار الناجمة عن أفعال غير قانونية يقوم بها الموظف أثناء تأديته لعمله، إذ نص القانون المدني الفلسطيني على أن: "كل شخص يرتكب ضرراً للغير نتيجة فعل أو امتناع غير مشروع مسؤول عن التعويض"، وتتضمن مسؤولية الموظف العام ما يلي:

- تعويض الأضرار المالية للدولة أو الأفراد.
- إعادة الحقوق المفقودة.
- منع الإهمال والتقصير في الواجبات الوظيفية.

يعتقد الفقهاء أن المسؤولية المدنية تكمل المسؤولية التأديبية، حيث توفر تعويضاً للأضرار المالية الناشئة عن المخالفات أثناء العمل، كما يشدد الفقهاء على أهمية هذه المسؤولية في تعزيز الرقابة المالية والإدارية، وتحفيز الموظفين على الالتزام بالقوانين والتشريعات، وفي هذا الإطار، يعتبر البعض أن المسؤولية المدنية تسعى لحماية حقوق الأفراد والجهات المختلفة من الأضرار الناتجة عن تصرفات غير قانونية للموظف، وتساهم في بناء الثقة بين المواطنين والإدارة العامة، وتعمل كوسيلة لمراقبة أداء الموظفين¹.

إضافة إلى ذلك، تناول الفقه الإسلامي المسؤولية المدنية للموظف العام بعمق، حيث اعتبر الموظف مسؤولاً عن أي أضرار قد تلحق بالآخرين نتيجة تقصيره أو مخالفة القانون أثناء أداء واجباته، وتهدف هذه المسؤولية إلى تحقيق العدالة وحماية حقوق الأفراد والمجتمع²، ومع وجود آراء متباينة بين الفقهاء حول نطاق هذه المسؤولية، إلا أنهم اتفقوا على أهمية وجود آلية قانونية لمحاسبة

¹ عبد الله فاضل الحسيني، المسؤولية المدنية للموظف العام. دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2017، ص 45.

² وليد خضر كافي، الإطار القانوني للموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون، مجلة الدراسات العليا، جامعة النيلين، السودان، 2018، ص 78.

الموظف العام عن الأضرار الناتجة عن أفعاله¹، حيث تؤكد الأحكام القضائية الفلسطينية على فرض المسؤولية المدنية على الموظف العام، حيث أكدت محكمة النقض في القضية رقم 2014/248 بتعديل قيمة التعويضات المستحقة للمتضرر نتيجة تصرفات الموظف العام المخالفة للقانون، مؤكدة على أهمية تحديد قيمة التعويض بدقة وفقاً للضرر الواقع²، كما أكدت المحكمة في القضية رقم 2025/135، بعدم مسؤولية الموظف العام عن الأضرار المدعى بها، لعدم وجود دليل على الإهمال أو التقصير من جانبه، مما يبرز أهمية توفر الأدلة لإثبات المسؤولية³.

يرى الباحث أن الأحكام القضائية والآراء الفقهية تؤكد أن المسؤولية المدنية للموظف العام تشكل آلية متكاملة لتحقيق العدالة المالية والإدارية، إذ تهدف إلى حماية المال العام وضمان تعويض المتضررين، إلى جانب تعزيز الرقابة الاستباقية على أداء الموظفين، ويستند الباحث في ذلك إلى ما ينص عليه القانون المدني الفلسطيني من مسؤولية جميع الأشخاص عن الأضرار التي يتسببون بها، فضلاً عن تأكيد الأحكام القضائية – مثل الحكمين الصادرين في القضيتين رقم 2014/248 و 2025/135 – على أن التعويض المالي لا يُعد بديلاً عن المسؤولية التأديبية، بل مكملًا لها، لما يوفره من حماية للحقوق العامة والخاصة، ويرى الباحث أن هذا التكامل يساهم في بناء إطار قانوني واضح يُعزز الثقة في مؤسسات الدولة، ويرفع من كفاءة الموظفين من خلال الربط بين الجزاءات القانونية وسلوكهم الوظيفي.

ثالثاً: المسؤولية الجنائية

تركز المسؤولية الجنائية على الجرائم المرتبطة بالوظيفة، مثل الرشوة، الاختلاس، والتزوير، ويتم تطبيقها بالتزامن مع مسؤوليات أخرى لضمان عدم

¹ أمير خليفة إبراهيم رمضان، تحديد مسؤولية الموظف العام وضمانات إحالته للتحقيق في الفقه الإسلامي، رسالة لنيل درجة الدكتوراة في الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، 2020، ص 102.

² قرار محكمة النقض الفلسطينية رقم 2014/248، الصادر بتاريخ 2015/12/25.

³ قرار محكمة النقض الفلسطينية رقم 2025/135، الصادر بتاريخ 2025 / 04 / 27.

إفلات الموظف من المحاسبة¹، وتكمن أهمية هذه المسؤولية في كونها بمثابة الحماية النهائية للأموال العامة والمصلحة العامة، وتعمل كنوع من الردع لجميع الموظفين للامتنثال للقوانين الجنائية والإدارية على حد سواء، فهي واجب قانوني يقع على عاتق الموظف عندما يرتكب جريمة أثناء أو نتيجة لعمله، مما يؤدي إلى فرض عقوبة جنائية وفقاً لأحكام قانون العقوبات، وتعتبر هذه المسؤولية وسيلة لحماية النظام العام والممتلكات العامة، وضمان نزاهة الوظائف الحكومية، ويُعرف قانون العقوبات الفلسطيني في الأمر رقم 74 لسنة 1936، المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2017 الموظف العام في نطاق المسؤولية الجنائية بأنه كل من يُعهد إليه بوظيفة عامة دائمة أو مؤقتة، مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة، في إحدى السلطات أو المؤسسات العامة، ويترتب على ارتكابه فعلاً مجرمًا أثناء أداء مهامه قيام مسؤوليته الجنائية الشخصية، وفي نفس الاطار تنص المادة 170 من قانون العقوبات على أن: "كل موظف عمومي اختلس مالا وجد في حيازته بسبب وظيفته يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة أو المؤبدة حسب جسامه الجرم"، كما تقضي المادة 174 من نفس القانون بالعقوبة على من يقبل رشوة لأداء عمل أو الامتناع عنه، في حين أكدت المادة 182 على العقاب على إساءة استعمال السلطة أو تجاوز حدود الوظيفة²، لذا، تعتمد المسؤولية الجنائية على العنصر المادي المتمثل في الفعل الإجرامي مثل الرشوة أو الاختلاس، وكذلك العنصر المعنوي الذي يتعلق بالنية الجنائية والعلم بعدم المشروعية، وهي تختلف عن المسؤوليات التأديبية والمدنية لأنها ترتبط بمصلحة المجتمع ككل، وليس فقط بالمؤسسة العامة³.

تجدر الإشارة إلى أن المسؤولية الجنائية تمثل أعلى مستويات المحاسبة، لأنها تؤثر على الحرية الشخصية وتحقق الردع العام والخاص، وبهذا الشكل، تكمل

¹ أحمد الملط، الفقه الإداري، دار الفكر العربي، عمان، 1967، ص 25.

² أنظر قانون العقوبات المواد من 170 – 182.

³ وقد غُلّ نطاق هذه المسؤولية بموجب قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته لعام 2021، الذي وسّع تعريف الإثراء غير المشروع ليشمل كل موظف حصل على زيادة في أمواله لا تتناسب مع دخله المشروع.

كل من المسؤوليتين التأديبية والمدنية، فالردع الإداري أو التعويض المالي لا يكفي في حالات الجرائم، والعقوبة الجنائية تهدف إلى ردع مرتكبها، وفقاً لبعض الباحثين، تُعتبر المسؤولية الجنائية: "حماية نهائية للوظيفة العامة من الانحراف، حيث تحقق العدالة في العقوبات وتمنع التساهل الإداري"¹، بينما يرى آخرون أنها: "وسيلة فعّالة لحماية الممتلكات العامة والمصلحة العامة من الفساد، حيث تعزز من هيبة القانون وتعيد الثقة في النظام الإداري"²، ويشير البعض إلى أن تواجد مسؤوليات متعددة "تأديبية، مدنية، جنائية"، لا يعني تعدد العقوبات، لأن كل منها لها طبيعتها وأهدافها المختلفة، وبالتالي، فإن ثبوت المسؤولية الجنائية يترتب عليه عواقب وخيمة، أبرزها:

1. فقدان الثقة والاعتبار الوظيفي.
2. العزل من المنصب وفقاً للقانون أو قرار إداري لاحق.
3. إمكانية رفع دعوى مدنية للمطالبة بالتعويض.

وفي هذا الإطار أصدرت محكمة جرائم الفساد في رام الله عدة أحكام تؤكد تطبيق مبدأ تعدد المسؤوليات على الموظف العام، بحيث تتكامل المسؤولية الجنائية مع المسؤوليتين المدنية والتأديبية، فقد قضت المحكمة 2021 بحبس موظف عمومي بعد إدانته بجريمة الاختلاس، وألزمته برد الأموال المختلسة إلى الخزينة العامة، وهو ما يُظهر الجمع بين العقوبة الجنائية وردّ الحق المالي للدولة³، كما صدر بتاريخ 29 كانون الأول 2013 حكم آخر بحق مسؤول أمني أُدين بتهمة الاختلاس والكسب غير المشروع، وجاء منطوق الحكم مشدداً على أن الجرائم التي تمس المال العام تستوجب عقوبات جنائية صارمة إلى جانب المساءلة التأديبية والإدارية⁴، وفي حكم لاحق بتاريخ 8 تموز 2015، أدانت

¹ سليمان الطماوي، *الوجيز في القانون الإداري*، دار الفكر العربي، القاهرة، 2005، ص 212-218.

² محمد الملط، *المسؤولية الإدارية والجنائية للموظف العام*، دار النهضة العربية، 2012، ص 110-117.

³ حكم صادر عن محكمة جرائم الفساد برام الله في عام 2021. انظر الرابط التالي:

<https://www.wafa.ps/pages/details/27976>

⁴ حكم صادر في القضية رقم 2013/16 عن محكمة جرائم الفساد برام الله، بتاريخ 2013/12/29.

المحكمة موظفًا بتهمة إساءة الائتمان بعد تعديل وصف الجريمة، وفرضت عليه عقوبة الحبس مع إلزامه بإعادة المبالغ التي تسبب بخسارتها، مما يجسد ارتباط المسؤولية الجنائية بالمسؤولية المدنية¹، وأخيرًا، في القضية رقم 2018/6 أمام محكمة استئناف رام الله، جرى تثبيت الحكم الابتدائي بحق موظف أدين بالاختلاس والكسب غير المشروع، وأشارت المحكمة في حثيائها إلى أن هذه الأفعال لا تُعد مجرد إخلال بالواجب الوظيفي، بل تشكل جريمة تمس الثقة العامة وتتطلب جزاءً جنائيًا وتأديبيًا معًا².

يرى الباحث أن تكامل المسؤوليات الأخلاقية والقانونية والمالية يجعل الموظف العام خاضعًا للمساءلة على مختلف المستويات، ويؤكد هذا التكامل ضرورة وجود رقابة إدارية فعّالة داخلية وخارجية، سواء من خلال الرقابة المالية أو الإدارية أو تقييم الأداء، بما يضمن تحقيق العدالة وصون المال العام، كما يرى الباحث أن هذا النظام المتكامل يجسد فلسفة الإدارة الحديثة التي تنظر إلى الموظف بوصفه عنصرًا في منظومة تهدف إلى ترسيخ الشفافية والنزاهة والانضباط الوظيفي، مع تحقيق التوازن بين الحقوق والواجبات لضمان كفاءة الأداء في المرافق العامة.

على الرغم من أن الإطار القانوني الخاص بالمسؤولية الإدارية في فلسطين يبدو متماسكًا من حيث المواد القانونية، وخاصة قانون الخدمة المدنية رقم (6) لعام 1998 وقوانين القضاء الإداري، إلا أنه يبقى إجراءً نظريًا مالم يكن مدعومًا بنظام موحد للإجراءات ووسائل رقابة فعّالة، ومن خلال مراجعة المواد القانونية، يتضح أن المشرع أولى اهتمامًا بتحديد واجبات الموظف والعقوبات، ولكنه لم يتطرق بدقة إلى معايير تقييم الخطأ الإداري أو لضمانات التحقيق، وهذا أتاح فرصًا لتفسيرات متنوعة أمام القضاء واختلافًا في التطبيق بين المؤسسات، لذا، فإن الإطارين الفلسفي والقانوني للمسؤولية يحتاجان إلى تفعيل مؤسسي أكبر عوضًا عن الحاجة المستمرة لنصوص جديدة.

¹ حكم صادر في القضية رقم 2015/22 عن محكمة جرائم الفساد برام الله، بتاريخ 2015/07/08.

² حكم صادر عن محكمة الاستئناف في القضية رقم 2018/6، صادر بتاريخ 2019/07/14.

المبحث الثاني: دور الرقابة في تعزيز المسؤولية الإدارية للموظف العام

يمكن القول إن نظم المساءلة الثلاثة تتفاعل بشكل متكامل لضبط أداء الموظفين وحماية المصلحة العامة، حيث تركز المسؤولية التأديبية على الانضباط والسلوك، بينما تضمن المسؤولية المدنية التعويض المالي وحماية المال العام، وتوفر المسؤولية الجنائية رادعاً كاملاً للجرائم الإدارية، وتساعد أنواع الرقابة المختلفة في تعزيز هذا التكامل من خلال كشف المخالفات، وتوفير الأدلة، وضمان تطبيق العقوبات بصورة فعالة وعادلة، وتُعد الرقابة جزءاً أساسياً في تعزيز المساءلة الإدارية وضمان الانضباط الوظيفي، حيث تعمل على اكتشاف المخالفات، منع التجاوزات، وضمان الالتزام بالقوانين واللوائح، وتتعاون الرقابة مع أنواع المسؤولية الثلاثة لتكوين إطار شامل لإدارة الأداء وحماية المصلحة العامة، ويهدف هذا المبحث إلى استعراض أنواع الرقابة المختلفة في فلسطين، ووظائفها، وتأثيرها العملي على الموظف العام.

المطلب الأول: الرقابة الداخلية

تعتبر الرقابة الداخلية من الأدوات الإدارية الأساسية التي تستخدمها المؤسسات العامة لضمان الانضباط وكفاءة الأداء، وتُعرف بأنها مجموعة من الإجراءات التنظيمية التي تضبطها الإدارة لمتابعة أداء موظفيها ورصد الأداء المالي والإداري بشكل منهجي ودوري، مما يضمن الالتزام بالقوانين واللوائح المعمول بها، ويراعي عدم وقوع الانحرافات قبل حدوثها، وتشمل هذه الرقابة متابعة العمليات المالية، مراجعة القرارات الإدارية، تقييم الأداء الوظيفي، والتحقق من الالتزام بالسياسات العامة للمؤسسة، بهدف تحقيق الكفاءة والفاعلية في استخدام الموارد العامة وحماية المال العام من التجاوزات أو سوء الاستخدام¹.

يشير الفقه الإداري إلى أن الرقابة الداخلية تُعتبر وسيلة وقائية ذات طابع إصلاحي أكثر من كونها قمعية، حيث تساهم في تنظيم السلوك الإداري دون

¹ ثامر عبد الجبار السعيد، حيدر حسين الشمري، *الرقابة ودورها في مكافحة الفساد الإداري والمالي: دراسة تحليلية*، مجلة الشرق الأوسط للعلوم القانونية، المجلد 1، العدد 2، 2021، ص 55.

الحاجة لتطبيق العقوبات التأديبية أو التدخل القضائي بشكل مستمر، هذا يعني أنها تعد أداة فعالة في تعزيز مبدأ المشروعية وتحقيق العدالة الإدارية، من جهة أخرى، تلعب الرقابة الداخلية دوراً متكاملاً مع مبادئ الإدارة الرشيدة ومواضيع المساءلة والشفافية، فهي تمثل تأميناً لتحقيق مبدأ المسؤولية الإدارية، وتعتبر وسيلة لحماية المصلحة العامة من الانحرافات الوظيفية وتجاوز حدود السلطة، وتمثل فعلياً القاعدة الأخلاقية التي تفيد بأن "كل من تولى مهمة يجب عليه الحفاظ على الأمانة وأداء الحقوق بشكل كامل"¹، وبناءً على ذلك، فإن الرقابة الداخلية ليست مجرد إجراء تقني أو محاسبي، بل هي نظام إداري وقانوني متكامل يسعى إلى ضمان الانضباط الوظيفي وتحقيق فعالية الأداء وتعزيز ثقة الجمهور في الإدارة.

في النظام القضائي الفلسطيني، تلعب المحاكم الإدارية العليا دوراً محورياً في تنظيم المسؤولية الإدارية والتأكد من تطبيق الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة، فعلى سبيل المثال، في القضية رقم 2016/74، نظرت المحكمة في دعوى ضد قرار صادر عن مجلس الوزراء، وأكدت ضمن حيثياتها على أهمية التزام الجهات الحكومية بالقرارات الصادرة عنها، وهو ما يعكس دور الرقابة الداخلية كآلية لضمان المساءلة والشفافية ومنع الانحرافات الإدارية²، كما تناولت القضية رقم 2016/11³ نزاعاً إدارياً حول قرار جهة حكومية، حيث أن القضاء الإداري يسهم في مراقبة مدى توافق القرارات الإدارية مع القوانين واللوائح، ويعمل كحاجز وقائي ضد التجاوزات الوظيفية المحتملة.

يرى الباحث أن الأحكام القضائية تظهر أن الرقابة الداخلية لا تُعد مجرد إجراء روتيني، بل تشكّل ركيزة أساسية في نظام المسؤولية الإدارية، لما توفره من قدرة على كشف الانحرافات في بدايتها، ودعم اتخاذ القرارات التأديبية بناءً على

¹ فادي علاونة، *الرقابة القضائية على القرارات الإدارية*، دار الشامل للنشر، فلسطين، 2020، ص 55.

² حكم إداري صادر عن محكمة العدل العليا في القضية رقم 2016/74، صادر في 2016/04/27.

³ حكم إداري صادر عن محكمة العدل العليا في القضية رقم 2016/11، صادر في 2016.

أدلة واضحة لإثبات المخالفات. كما يرى الباحث أن التحليل الفقهي يؤكد تكامل دور القضاء الإداري مع الرقابة الداخلية، إذ يسهم وجود آليات قضائية فعّالة في تعزيز مبدأ مسؤولية الإدارة عن تصرفات موظفيها، وصون المال العام والمصلحة العامة، والحد من ظاهرة الإفلات من العقاب عند الإخلال بالواجبات الوظيفية، وبذلك يعتبر الباحث أن الرقابة الداخلية تمثل خط الدفاع الأول ضد المخالفات وتدعم مختلف صور المسؤولية الإدارية، سواء التأديبية أو المدنية أو الجنائية، فضلاً عن دورها في تمكين الإدارة من معالجة التجاوزات بسرعة قبل تفاقمها.

المطلب الثاني: الرقابة الخارجية

تعتبر عنصراً أساسياً في ضمان الشفافية والمحاسبة في المؤسسات العامة، وتمثل هذه الرقابة إشراقاً مستقلاً تقوم به جهات خارجية على الإدارة، لضمان التقيد بالقوانين واللوائح، وتعزيز النزاهة والكفاءة في إدارة الأموال العامة، وتشمل هذه الرقابة عمليات التدقيق المالي والمحاسبي، مراجعة الإجراءات الإدارية، وفحص مدى التزام المؤسسات بالقوانين المعمول بها، كما تقدم تقارير حيادية للجهات العليا والبرلمان والهيئات الرقابية الأخرى¹، الهدف من الرقابة الخارجية هو منع الانحرافات والتجاوزات الوظيفية، حماية المال العام، وزيادة الشفافية، مما يساعد صناع القرار على الحصول على معلومات دقيقة تدعم اتخاذ الإجراءات التصحيحية².

من الناحية الفقهية، يُعتبر أن الدور الذي تلعبه الرقابة الخارجية يكمل الرقابة الداخلية، فهي تمنع الإفلات من العقاب عند حدوث المخالفات، وتوفر أساساً قانونياً لرفع دعاوى التعويض أو المساءلة التأديبية أو الجنائية عند ظهور المخالفات³، هذه الرقابة تُنفذ بواسطة هيئات مركزية تختلف بموضعيتها

¹ ديوان الرقابة المالية والمحاسبة الفلسطيني، 2018، ص 12-15؛ وزارة المالية الفلسطينية، قانون ديوان الرقابة المالية والمحاسبة رقم 7 لسنة 1997، مواد 1-4.

² الأمم المتحدة، مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2015، ص 5-9.

³ وعد هادي عبد الحساني، الرقابة الخارجية وأثرها في تقييم أداء الرقابة الداخلية، المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، جامعة المثنى، 2018، ص 60-65.

وحيادتها في تقييم أداء المؤسسات الحكومية، كما تضمن التزام الهيئات الحكومية بالنظم والقوانين المعمول بها¹، وتُظهر الدراسات الحديثة أهمية الرقابة الخارجية في تحسين أداء المؤسسات، حيث تُنتج تقارير موضوعية تدعم اتخاذ القرارات الإدارية الصائبة وتساهم في حماية المال العام².

تعمل الرقابة الخارجية كأداة رئيسية لتحقيق الشفافية والمحاسبة في المؤسسات العامة، من خلال تقاريرها المستقلة، حيث تساعد الرقابة الخارجية في اكتشاف المخالفات المالية والإدارية، مما يشكل دعمًا لتطبيق الإجراءات القانونية المناسبة تجاه المخالفين، على سبيل المثال، في حالات سابقة، ألزمت المحاكم موظفين بإعادة مبالغ مالية للدولة بعد ثبوت تجاوزات إدارية وفق تقارير ديوان الرقابة المالية والمحاسبة، من جهة أخرى، تُكمل الرقابة الخارجية وظيفة الرقابة الداخلية، إذ تقدم تقييمًا موضوعيًا ومستقلًا للأداء الإداري، هذا التكامل يعزز فعالية النظام الرقابي ويمنع الإفلات من العقاب، مما يعزز من مبدأ المساءلة ويعزز الثقة العامة في المؤسسات الحكومية، بهذه الطريقة، تثبت الرقابة الخارجية دورها التكميلي والمتربط ضمن نظام المسؤولية الإدارية، حيث تُساهم كأداة وقائية ورقابية في تنظيم السلوك الإداري، وحماية الموارد العامة، وتعزيز الشفافية والمحاسبة في المؤسسات العامة.

المطلب الثالث: الرقابة الوقائية

تُعَدّ الرقابة الوقائية من أهم صور الرقابة الإدارية، إذ تقوم على اتخاذ الإجراءات المسبقة التي تحول دون وقوع المخالفات أو الانحرافات الإدارية، ويتم ذلك من خلال تنظيم العمل، وتحديد المسؤوليات، وتدريب العاملين على الالتزام بالقوانين واللوائح، بما يساهم في ترسيخ ثقافة مؤسسية قوامها النزاهة والشفافية

¹ عمارة الرايس، نزار، *مبادئ الإدارة*، دار الكتب العلمية، بيروت، 2016، ص 45-50.

² أحمد كمال الطيار وآخرون، *الرقابة والمراجعة الإدارية*، مركز جامعة القاهرة للتعليم المدمج، مصر 2020، ص

داخل الجهاز الإداري¹، وتشمل هذه الرقابة، وفق دليل الرقابة المالية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، وضع نظم واضحة للمهام والمسؤوليات، وإنشاء قنوات تبليغ فعالة، وتقييم دوري للأداء لضمان الالتزام بالمعايير القانونية والمهنية²، الفقه الإداري المعاصر يربط الرقابة الوقائية بمبدأ "الوقاية الإدارية"، الذي يُعتبر أكثر فاعلية من المعالجة اللاحقة للمخالفات، حيث تساهم هذه الرقابة في اكتشاف علامات الفساد والإهمال الإداري قبل أن تتحول إلى تجاوزات تتطلب الإجراءات التأديبية أو الجنائية، بعض الخبراء يؤكدون أن الإدارة التي تتبنى الرقابة الوقائية تُقلل من مخاطر المسؤولية القانونية وتعزز الثقة بين المواطنين والإدارة، إذ أنها تحقق العدالة قبل حدوث الأضرار، كما أن الرقابة الوقائية تُعتبر الأساس لنظام الرقابة الثلاثية "الداخلية، الخارجية، والوقائية" حيث تُشكل الحاجز الأول ضد التجاوزات وتساعد في ترسيخ مبدأ سيادة القانون في المؤسسات العامة³، يتضح أن الرقابة الوقائية ليست مجرد إجراء إداري، بل هي نهج شامل يجمع بين التخطيط الإداري والالتزام القانوني والأخلاقي، ويساعد في تحقيق التوازن بين الكفاءة والمشروعية، وتُعتبر واحدة من أهم أدوات المسؤولية الإدارية في الفقه والقضاء الإداري الفلسطيني.

من جهة أخرى، أظهرت أحكام القضاء الفلسطيني اتجاهاً واضحاً نحو تعزيز مبدأ الرقابة الوقائية كوسيلة أساسية لحماية المال العام وضمان النزاهة الإدارية، إذ أكدت محكمة النقض في القضية رقم 196/2016⁴ أهمية الدور الذي تلعبه تقارير التدقيق والرقابة الخارجية في كشف التجاوزات المالية وتحديد

¹ ضياء عبد الحميد عبد الوكيل المصري، آليات تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة: دراسة تطبيقية على مصر، مجلة حقوق دمياط للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد الثاني، مصر، يوليو 2020، ص 254.

² مجلس التعاون لدول الخليج العربية، دليل الرقابة المالية (الدليل العام) للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، الرياض، 2014، ص 502.

³ قيصر يحيى جعفر الربيعي، السلطة التقديرية للإدارة في فرض ضريبة الدخل في القانون العراقي، "أنواع الرقابة الإدارية وأهدافها"، موقع المرجع الالكتروني للمعلوماتية، 2020، ص 68.

<https://almerja.com/more.php?idm=50250>

⁴ قرار محكمة النقض في القضية رقم 196/2016، صادر بتاريخ 2018/11/21.

المسؤوليات، معتبرة أن هذه التقارير تمثل دليلاً مركزياً في تقدير حجم الضرر ومطالبة الموظف المخطئ بردّ المتحصلات الجرمية، كما سارت المحكمة في ذات الاتجاه في القضية رقم 224/2019¹ حيث شددت على قانونية الاعتماد على تقارير الرقابة لتحديد قيمة الأموال المتحصلة من جرائم إساءة استعمال الوظيفة، مينة أن فعالية النظام الرقابي تسهم في الحد من وقوع الانحرافات الإدارية قبل تفاقمها، يرى الباحث أن هاتان القضيتان تبرزان اتجاهًا قضائيًا متناميًا يربط بين فعالية الرقابة الإدارية واستقرار الأداء الوظيفي، فقد أصبحت المحاكم تنظر إلى الرقابة الوقائية لا كأداة محاسبة لاحقة، بل كوسيلة استباقية لحماية المرافق العامة من الخلل الإداري والمالي، كما توضح هذه الأحكام أن القضاء لا يقتصر على فرض العقوبات التأديبية أو الجزائية فحسب، بل يتجه نحو إلزام الموظف المخالف بإعادة الحقوق المالية وتعويض الأضرار وفقًا لنتائج التدقيق الرسمي، مما يعزز مفهوم الشفافية والمساءلة الوقائية في الإدارة العامة الفلسطينية.

المطلب الرابع: التكامل بين أشكال الرقابة وأثرها على المسؤولية الإدارية

تعتبر الرقابة الإدارية بأنظمتها الثلاثة — الداخلية، والخارجية، والوقائية — نظامًا متكاملًا يضمن التزام الإدارة العامة بمبادئ المشروعية، والنزاهة، والانضباط، فتعمل الرقابة الداخلية على متابعة الأداء ضمن الجهاز الإداري من خلال تقارير المتابعة الدورية والإجراءات التنظيمية، وهي وسيلة فعالة لاكتشاف الانحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب دون الحاجة للتدخل الخارجي، يوضح بعض الباحثين أن الرقابة الداخلية تمثل: "نظامًا متدرجًا يحقق التوازن بين الحرية الإدارية والانضباط المؤسسي، فلا يوجد انضباط دون رقابة، ولا رقابة بدون مسؤولية"².

¹ قرار محكمة النقض في القضية رقم 224/2019، صادر بتاريخ 2019/06/10.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 221.

أما بالنسبة للرقابة الخارجية، فهي تُمارَس بواسطة جهات مستقلة مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية أو المجلس التشريعي، وتعتبر هذه الرقابة الضمانة الرئيسية لإجراء تقييم موضوعي وشفاف لأداء الأجهزة الحكومية، وبالتالي، يمكن القول إن الرقابة الخارجية تخدم هدفين: فهي من جهة، تسهم في مساءلة الإدارة، ومن جهة أخرى، تعمل كأداة لتعديل السياسات العامة من خلال تقديم تغذية راجعة تصحح الهيكل الإداري والمالي للدولة¹.

في حين أن الرقابة الوقائية تلعب دورًا مهمًا في منع حدوث الأخطاء مسبقًا من خلال تدريب الموظفين، وتحديد المهام، ووضع ضوابط واضحة للقرارات الإدارية، وتعتبر هذه الرقابة من "أكثر أساليب الرقابة كفاءة، لأنها تهيئ بيئة مؤسسية واعية بالقانون وقدرة على تجنب الانحراف قبل حدوثه".

يرى الباحث أن الفاعلية الحقيقية للرقابة الإدارية تتحقق عند تكامل أنواعها الثلاثة، إذ يشكل التعاون بينها نظامًا مترابطًا يمكن من كشف الانحرافات وتصحيح الأخطاء ومنع تكرارها، ويؤكد الباحث أن الرقابة الحديثة لم تعد تقتصر على اكتشاف المخالفات أو فرض العقوبات، بل أصبحت أداة للإصلاح والتقويم، وأن التكامل بين الرقابة الداخلية والخارجية والوقائية يتيح تحقيق أعلى مستويات الكفاءة الإدارية من خلال الكشف المبكر عن المخالفات وتوفير الأدلة اللازمة لتحفيز المسؤوليات التأديبية والمدنية والجنائية، بما يعزز السلوك المهني الصحيح، ويرى الباحث أن هذا التكامل يسهم في تأسيس إدارة مسؤولة تخضع للمساءلة، وينقل الرقابة من وظيفة ضبطية إلى آلية للتحسين المستمر في الأداء الإداري، بما يضمن حماية المال العام والمصالح العامة.

على الرغم من أن الإطار النظري للرقابة الإدارية يبدو واضحًا وتوجد أنواع متعددة منها (داخلية، خارجية، وقائية)، فإن التنفيذ الفعلي يظهر وجود فجوة بارزة بين وجود هذه الآليات وفعاليتها، فلا تزال الرقابة الداخلية تعاني من نقص في الاستقلال، بينما تصبح الرقابة الخارجية في كثير من الأحيان مجرد تقارير غير

¹ عادل الطباطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي: دراسة تحليلية وتطبيقية للاحكام القضاء الكويتي، مكتب الدراسات والاستشارات القانونية، جامعة الكويت، الكويت، طبعة 3، 1998،

ملزمة، كما أن الرقابة الوقائية تبقى محصورة في الكلام بدون أن تتحول إلى ثقافة في المؤسسة، هذا يشير إلى أن المشكلة ليست في عدم وجود رقابة، بل في عدم وجود علاقة بينها وبين المساءلة القانونية والقضائية للموظف، مما يجعلها غالباً رقابة شكلية أكثر من كونها رقابة تؤدي إلى نتائج فعلية.

الخاتمة:

أن تأديب الموظف العام في فلسطين يعد عنصرًا مهمًا لضمان استمرارية المرافق العامة، وحماية المال العام، وتعزيز الثقة بين الحكومة والمواطنين، فهي ليست وسيلة للعقاب فحسب، بل هي أيضًا طريقة لضمان الانضباط والعدالة في العمل الإداري، كما أظهرت الدراسة أن القوانين التي تنظم هذه المسؤولية في فلسطين، خاصة قانون الخدمة المدنية رقم (4) لعام 1998 وتعديلاته، توفر قاعدة عامة جيدة لتحديد العلاقة بين الموظف والإدارة، ولكن، لا يزال هناك تحديات عند تطبيقها بشكل عملي، مثل ضعف الرقابة الإدارية، واختلاف تفسير القوانين من قبل القضاء، فضلاً عن التنوع في الإجراءات التأديبية المطبقة في المؤسسات العامة، وأكدت الدراسة كذلك أن التكامل بين أنواع المسؤوليات الإدارية "التأديبية، المدنية، والجزائية" ضروري لإقامة نظام مساءلة فعال، وأن العمل على تطوير أساليب التحقيق التأديبي وطلبات التظلم الوظيفي يمكن أن يعزز الشفافية ويضمن حقوق الموظفين.

النتائج:

1. وجود إطار قانوني واضح للمسؤولية التأديبية في فلسطين، لكن تطبيقه العملي يعاني من ضعف التنظيم واختلاف إجراءات المحاسبة بين المؤسسات.
2. فجوة بين النص القانوني والتطبيق القضائي، نتيجة غياب لائحة تأديبية موحدة وتفاوت اجتهادات القضاء الإداري.
3. قصور في ضمانات الموظف أثناء التحقيق التأديبي، خاصة فيما يتعلق بحق الدفاع، والاطلاع على ملف المخالفة، وحق الطعن القضائي.
4. ضعف الرقابة الإدارية والمالية، مما يحد من فعالية المسؤولية التأديبية في مكافحة الأخطاء وحماية المال العام.

1. إصدار لائحة تأديبية موحدة تنظم إجراءات التحقيق، الجزاءات، والجهات المختصة، وتطبق على جميع المؤسسات العامة.
2. تعزيز ضمانات الموظف، من خلال ضمان حق الدفاع، والتظلم، والظعن أمام القضاء الإداري.
3. تطوير الرقابة الإدارية والمالية، ودعم ديوان الرقابة وهيئة مكافحة الفساد بأدوات قانونية وفنية فعّالة.
4. ربط المسؤولية التأديبية بالمسؤوليتين المدنية والجزائية، بحيث تُحال المخالفات الجسيمة إلى القضاء المختص ولا تقتصر على الجزاء الإداري.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا/ قائمة المصادر:

القوانين:

- 1- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (6) لسنة 1998.
- 2- وزارة المالية الفلسطينية، قانون ديوان الرقابة المالية والمحاسبة رقم 7 لسنة 1997.
- ثانيا / قائمة المراجع:
- أ - الكتب:
- 1- أحمد الملط، الفقه الإداري، دار الفكر العربي، عمان، 1967.
- 2- أحمد أبو سعود، المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري الفلسطيني، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2019.
- 3- الحسيني، عبد الله فاضل، المسؤولية المدنية للموظف العام. دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2017.
- 4- محمد الملط، المسؤولية الإدارية والجنائية للموظف العام، دار النهضة العربية، مصر، 2012.
- 5- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2005.
- 6- فادي علاونة، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، دار الشامل للنشر، فلسطين، 2020.
- 7- أحمد كمال الطيار وآخرون، الرقابة والمراجعة الإدارية، مركز جامعة القاهرة للتعليم المدمج، مصر، 2020.
- 8- عمارة الرايس، نزار، مبادئ الإدارة، دار الكتب العلمية، بيروت، 2016.
- 9- عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.

النظام القانوني للمسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين: دراسة تحليلية في ضوء التشريع والقضاء

10- عادل الطباطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي: دراسة تحليلية وتطبيقية لأحكام القضاء الكويتي، مكتب الدراسات والاستشارات القانونية، جامعة الكويت، الكويت، طبعة 3، 1998.

ب- الرسائل الجامعية:

1- أمير خليفة إبراهيم رمضان، تحديد مسؤولية الموظف العام وضمانات إحالته للتحقيق في الفقه الإسلامي، رسالة لنيل درجة الدكتوراة في الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، 2020.

ج- المقالات في المجلات:

1- محمد أبو عمارة، المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين، مجلة الجامعة الإسلامية للبحوث الإنسانية، المجلد 13، العدد 1، 2005. وعد هادي عبد الحسني، الرقابة الخارجية وأثرها في تقييم أداء الرقابة الداخلية، المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، جامعة المثنى، 2018.

2- غازي درابيع، علاء خلايلة، مبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة التأديبية ورقابة القضاء الإداري عليه في فلسطين، مجلة العدالة والقانون، منشورات "مساواة"، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، فلسطين، 2017.

3- محاسن الحسين الجواني، ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي، مجلة روح القانون، عدد 100، السعودية، 2022.

4- إبراهيم محمود السيد، مصطفى عبد المقصود، المسؤولية التأديبية للموظف العام كأحد وسائل مقاومة الفساد الإداري "دراسة مقارنة"، المجلة القانونية، المجلد 13، العدد 5، 2022.

5- كافي، وليد خضر، الإطار القانوني للموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون، مجلة الدراسات العليا، جامعة النيلين، السودان، 2018.

6- ثامر عبد الجبار السعيد، حيدر حسين الشمري، الرقابة ودورها في مكافحة الفساد الإداري والمالي: دراسة تحليلية، مجلة الشرق الأوسط للعلوم القانونية، المجلد 1، العدد 2، 2021.

7- ضياء عبد الحميد عبد الوكيل المصري، آليات تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة: دراسة تطبيقية على مصر، مجلة حقوق دمياط للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد الثاني، مصر، يوليو 2020.

د- المقالات في الملتقيات والندوات:

1- اسم ولقب المؤلف أو المؤلفين، "عنوان المقالة"، عنوان المؤتمر العلمي، الجهة المنظمة: مكان وتاريخ الانعقاد.

هـ- المقالات على مواقع الانترنت:

- 1- قيصر يحيى جعفر الربيعي، السلطة التقديرية للإدارة في فرض ضريبة الدخل في القانون العراقي، "أنواع الرقابة الإدارية وأهدافها"، موقع المرجع الالكتروني للمعلوماتية، 2020.
<https://almerja.com/more.php?idm=50250>

المراجع باللغة الأجنبية:

- 1- Schumann, Francis, *Public Administration and Accountability*, Routledge, .2015
- 2- Code Général des Collectivités Territoriales, France, 2019.