

## Palestinian Administrative Investigation and Judicial Commissions in the Scale of Justice and Fairness / Palestine

### Al-Bireh Municipality Administrative Investigation Case study

Dr. Ziyad Said Al-Taweel

GOT Co. | Palestine

Received:

03/04/2023

Revised:

14/04/2023

Accepted:

27/04/2023

Published:

30/05/2023

**Abstract:** In the study, the researcher first studied and investigated the committees formed by the national authority from its various aspects, in term of the investigation committees that are formed by the executive authority at the theoretical and practical level and the legal basis for them, as well as clarifying the nature of its specialization, then the researcher dealt with conducting the administrative investigation and the extent of the control authority's authority in referral for investigation and the precautionary measures taken against the employee referred to investigation, and the implication thereof.

Secondly, the researcher restored to the applied part, which is the negative administrative position of the municipality of the city of Al-Boreh in the state of Palestine, taking in it a summary statement of the decision to dismiss the named Ziyad Al-Tweel by the investigation authority, then a statement of the documents presented by him, which confirms that the dismissal decision was unfair and slandered, and then a statement of the facts that called for appealing this decision.

**Keywords:** administrative investigation - administrative judiciary - Palestine - Al-Bireh municipality.

\* Corresponding author:

[ztaweel@yahoo.ie](mailto:ztaweel@yahoo.ie)

**Citation:** Al-Taweel, Z.

S. (2023). Palestinian Administrative Investigation and Judicial Commissions in the Scale of Justice and Fairness / Palestine Al-Bireh Municipality Administrative Investigation: Case study. *Journal of Economic, Administrative and Legal Sciences*, 7(55), 1 – 39.

<https://doi.org/10.26389/AJSRP.D030423>

2023 © AJSRP • National Research Center, Palestine, all rights reserved.

• Open Access



This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY-NC) [license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

## لجان التحقيق الإداري والقضاء الإداري الفلسطيني في ميزان العدل والعدالة دراسة حالة: التحقيق الإداري في بلدية البيرة – فلسطين

الدكتور/ زياد سعيد الطويل

شركة جوت | فلسطين

**المستخلص:** تناول الباحث أولاً دراسة وتقصي اللجان التي شكلتها السلطة الوطنية من مختلف جوانبها، من حيث لجان التحقيق التي تشكل من قبل السلطة التنفيذية على المستوى النظري، والتطبيقي، وبيان الأساس القانوني لها، وكذلك بيان طبيعة اختصاصها، ثم بعد ذلك تناول الباحث إجراءات التحقيق الإداري، ومدى سلطة الجهة الرقابية في الإحالة للتحقيق، والإجراءات الاحتياطية المتخذة ضد الموظف المحال للتحقيق، والآثار المترتبة عليها، وثانياً قدّم لجاناً للتحقيق إلى الشق التطبيقي وهو "الموقف السلبي الإداري لبلدية مدينة البيرة في دولة فلسطين"، متخذاً فيها بيان مخلص قرار فصل المدعو (زياد الطويل) من قبل سلطة التحقيق، ثم بيان المستندات التي قدم من قبله ما يؤكد أن قرار فصله كان ظلماً وبهتاناً، ثم بيان الوقائع التي دعت إلى الطعن في هذا القرار، وأخيراً بيان النتائج التوصيات لبناء جهاز إداري مستقل في دولة فلسطين.

**الكلمات المفتاحية:** التحقيق الإداري – القضاء الإداري – فلسطين – بلدية البيرة.

## المقدمة

تتسم الدول حالياً بالكثير من الإدارات التي تكون لها سلطة في إدارة مؤسسات الدولة، وبالتالي وجود الكثير من الموظفين العاملين بتلك الإدارات والمؤسسات، وأحياناً ما قد ينتج عن هؤلاء الموظفون ارتكاب إخطاء يرتكبونها من جراء عملهم، سواء كان الخطأ المرتكب كان مقصوداً، أو كان الخطأ كان أيضاً عن طريق الخطأ، لذا فقد قرر المشرع عند ارتكاب الموظف خطأ من جراء عمله يتوجب عمل لجنة للتحقيق معه تسمى بلجنة (التحقيق الإداري)، تقوم بالتحقيق مع تلك الموظف المرتكب للخطأ، وتقوم بفرض العقوبة عليه التي تراها مناسبة مع مقدار الخطأ المرتكب، سواء كانت العقوبة بالفصل، أو الخصم، أو غيرها من العقوبات الإدارية. ولما كان تلك اللجان تشكل بناء على قانون، فعند تشكيلها بشكل غير قانوني، فيكون القرار الصادر بالعقوبة أيضاً غير قانوني، وفي بحثي هذا سأحدث عن لجان التحقيق الإداري عامة، وبشكل خاص دور التحقيق الإداري السلبي في دولة فلسطين، وخاصة مدينته البيرة بشأن قضية أحد الموظفين الذي تم فصله بناء على لجنة تحقيق غير قانونية، وأسأل الله عزوجل دوام التوفيق والنجاح.

## مشكلة البحث

لبناء مؤسسات داخل الدولة قوية قادرة على الإصلاح، وتكون خالية من أي أعضاء قد لا يكونوا على قدر من الثقة أو الكفاءة لمثل هذه الوظائف، فكان لابد من وجود لجان للتحقيق مع من يصدر منه أي مخالفة جراء ممارسته تلك الوظيفة.

وعليه تتبلور مشكلة الدراسة في التساؤل التالي  
ما هو المقصود بلجان التحقيق الإداري، وما هو دورها؟

## أهداف البحث

تهدف الدراسة البحثية هذه إلى بيان مجموعة من الأهداف:

- 1- الجانب النظري
  - توضيح ومعرفة اللجان الإدارية التي تشكل من قبل السلطة التنفيذية.
  - معرفة مدي سلطة الجهة الرقابة في إحالة الموظف إلى التحقيق.
  - عرض وبيان الإجراءات الاحتياطية المتخذة ضد الموظف المحال للتحقيق معه.
- 2- الجانب العملي
  - عرض قرار فصل الموظف (زياد الطويل) إجمالاً.
  - بيان أن الإدارة قد قامت باتخاذ الفصل ضده لدافع كيدي.
  - الإشارة إلى الموقف السلبي لسلطة التحقيق في بلدية البيرة.

## منهجية البحث

لقد اعتمدت في بحثي على المنهج الوصفي التحليلي في بدايته، ثم بعد ذلك المنهج المقارن، في بيان المقارنة بين ديوان الرقابة المالية في مصر، وديوان الرقابة المالية في فلسطين.

## الدراسات السابقة

دراسة سابقة بعنوان "التحقيق الإداري كضمانه من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني) دراسة مقارنة)"، للباحث (محمد حميد على الجوراني)، جامعة الشرق الأوسط، 2015م. وقد تناول الباحث في دراسته بداية التعريف بمفهوم التحقيق الإداري، وبيان أهميته، والاساس القانوني له، ثم تناول بعد ذلك بيان مفهوم معني الإحالة للتحقيق، ووضح ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري، وأخيرا وضح كيفية تظلم الموظف من القرار الإداري، أو الطعن فيه.

دراسة أخرى بعنوان "التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني (دراسة مقارنة)"، للباحث (علاء محمد يحيى عاهد أسمر)، جامعة النجاح الوطنية كلية الدراسات العليا، 2012م. وقد تحدث الباحث عن الإحالة للتحقيق الإداري وذلك ببيان الجهة المختصة بالتحقيق، وبيان مدي سلطاتها، مع توضيح الإجراءات الاحتياطية المتخذة تجاه الموظف المحال للتحقيق، بين شرع بعد ذلك الباحث في بيان ضمانات الموظف العام في أي مرحلة من مراحل التحقيق.

دراسة بعنوان "ضمانات الموظف العام المحال للتحقيق الإداري (دراسة مقارنة)"، للباحث (محمد حسن على حمد الظفيري)، جامعة الشرق الأوسط، 2022. بين الباحث في دراسته من هو الموظف العام، وما هي أسس التحقيق الإداري، وبيان مدي أهمية القانونية، والاساس القانوني له، مع بيان وشرح السلطة المختصة بتلك التحقيق، وأخيرا بيان ضمانات تأديب الموظف العام في جميع مراحل التحقيق، وبعد الانتهاء منه.

## خطة البحث

قمت بتقسيم دراستي إلي:

الفصل الأول: المبحث التمهيدي.

الفصل الثاني: إجراءات التحقيق الإداري

المبحث الأول: الإحالة إلى التحقيق.

المطلب الأول: الجهة المختصة بالتحقيق.

المطلب الثاني: الإجراءات الاحتياطية تجاه الموظف المحال للتحقيق.

المبحث الثاني: مباشرة التحقيق تجاه الموظف المشتبه به.

المطلب الأول: الية التحقيق الإداري.

المطلب الثاني: التصرف بالتحقيق الإداري.

الفصل الثالث: الجانب التطبيقي لموقف السلي للتحقيق الإداري في بلدية البيرة فلسطين.

ثم بعد ذلك عرض لأهم النتائج والتوصيات.

المراجع.

## الفصل الاول: المبحث التمهيدي

تنقسم جهات التحقيق من حيث جهة تشكيلها إلى أمرين:

- 1- لجان يتم تشكيلها عن طريق السلطة التنفيذية.
- 2- لجان يتم تشكيلها عن طريق المجلس التشريعي.

أولاً- اللجان التي يشكلها رئيس السلطة التنفيذية الفلسطينية:

- 1- من الناحية النظرية: وهي التي تعالج الأساس القانون وطبيعته وصلاحيته وأصول إجراء عملها واختصاصاته.
    - 1-1- الأساس القانون للجان التحقيق الرئاسية:

وهو قانون لجان التحقيق لعام 1921م وتعديلاته<sup>(1)</sup>. والذي يشكل أساساً قانوناً يخول رئيس السلطة الوطنية صلاحية تشكيل لجان التحقيق<sup>(2)</sup> ولا يزال العمل به ساريًا في قطاع غزة والضفة الغربية.
    - 2-1- طبيعة واختصاصات لجان التحقيق الرئاسية:

وهي التي حدتها المادة الثانية من قانون لجان التحقيق، والذي يقوم بالنظر في المسائل التي يحيلها إليها من رئيس السلطة الوطنية، ولكن هذه اللجنة لا تمتلك صلاحية الاتهام أمام المحاكم وفقاً للمادة الخامسة من هذه القانون ودورها مقتصر على تقديم تقرير يتضمن الاستنتاجات والتوجهات بناءً على ذلك لرئيس السلطة الوطنية.
    - 3-1- تشكيل لجان التحقيق الرئاسية:

وهي تقتصر على رئيس السلطة الوطنية طبقاً لقانون التحقيق لعام 1921م عن طريق مرسوم صادرٍ عنه وحده وينشر في الوقائع الفلسطينية ويجب أن يتضمن كل مرسومٍ أو أمرٍ ما يلي:<sup>(3)</sup>
1. اسم الأشخاص الذي تتألف منهم هذه اللجنة.
  2. تعيين رئيسٍ للجنة إذا وجد أكثر من عضو.
  3. ذكر أسماء الأشخاص الذين تم تكليفهم باللجنة بناءً على خبرتهم وكفاءتهم.
  4. تقييد سلطات اللجنة في إطار النطاق الذي حددته المادة الخامسة من هذا القانون.
- 4-1- صلاحيات وأصول إجراءات عمل لجان التحقيق الرئاسية:

وذلك طبقاً للمادة الخامسة التي تشتمل على ما يلي:
1. الحصول على جميع البيانات الخطية والشفوية واستجواب الشهود.
  2. تكليف الشاهد بتأدية الشهادة بعد أداء اليمين.
  3. إصدار مذكرة حضور لأي شخصٍ لتأدية الشهادة تحت سلطة هذه الولاية.
  4. إصدار مذكرة إحضار لمن تخلف عن الحضور دون عذرٍ وتغريمه غرامة قانونية.
  5. قيود أي بيانات خطية أو شفوية.
  6. الحكم بتعويضاتٍ ماليةٍ قد يتحملها أي شخصٍ من أجل الحضور وذلك من الخزنة العامة للدولة من أجل الشهادة واستمرار التحقيق.
- منح القانون المادة السادسة لمن له صلة بالتحقيق أن يوكل من ينوب عنه من المحامين أو شخصاً آخر، وذلك عن طريق إذن اللجنة المحققة.

(1) الذي يشتمل على قانون لجان التحقيق لسنة 1921، عن مجموعة درايتون للتشريعات الفلسطينية، الباب الحادي والعشرين، ص، 177،

كذلك قانون لجان التحقيق المعدل رقم 22 لسنة 1945 والمنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد، 1423 الملحق رقم، ص 1. 133

(2) اعتبار أن صلاحية تشكيل لجان تحقيق والصلاحيات الأخرى، التي يخولها القانون المذكور، قد آلت لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

(3) مادة 3 من قانون لجان التحقيق لسنة 1921، والمادة من القانون المعدل لسنة 194. 194

أعطت المادة (10) لرئيس السلطة الوطنية الحق في وضع أنظمة منها:

1. تنظيم الأصول التي تتبعها اللجنة حسب أحكام هذه القانون.
  2. تعيين وتحديد الرسوم المتعلقة بذلك.
  3. تنفيذ أحكام هذا القانون بوجه عام.
- إن وظائف هذه اللجنة ووظائف استشارية فقط حسب المادة (4).
- في حالة وفاة عضوٍ من هذه اللجنة أو قيامه بالعدو أو مخالفة التحقيق يحصل:
1. إذا كانت اللجنة مكونة من فردٍ واحدٍ فقط فالتحقيقات التي أُجريت قبل فراغ المنصب لا يجوز فتحها إلا إذا أمر رئيس السلطة الوطنية بغير ذلك.
  2. إذا كان المنصب بأكثر من شخصٍ فيتم الاستمرار في اللجنة وتحقيقاتها دون التطرق إلى التحقيقات المنصرمة قبل شغور المنصب إلا بأمر رئيس السلطة.
- 2- من الناحية التطبيقية: وهي التي تتناول تطبيق الأساس القانوني لهذه اللجان وطبيعتها واختصاصاتها العملية.
- 1-2- الأساس القانون للجان التحقيق الرئاسية:
- إنه نظرًا لأن طبيعة هذه اللجنة إدارية بحتة، فإن قرار تشكيلها يستند إلى الأصول والمبادئ والقواعد الإدارية العامة. طبقًا للنظام القانون للجان التحقيق لعام 1921م.
- 2-2- طبيعة واختصاصات لجان التحقيق الرئاسية:
- إنه وعلى الرغم من تشكيل هذه اللجنة من مجموعةٍ من القضاة إلا أن صلاحيتها تعتبر مؤقتة ومهمتها إعداد تقريرٍ عما فعلته وأجرته من التحقيقات دون اتخاذ إجراءاتٍ جزائيةٍ فتعتبر لجنة إدارية بحتة.
- 3-2- تشكيل اللجان الرئاسية:
- تُشكّل هذه اللجان بقرارٍ رئاسي صادر من رئيس السلطة الوطنية التنفيذية، وتكون عادةً مكونة من رئيسٍ للجنة وأمينٍ للسر وعددٍ من الأعضاء، وقد تُشكّل أحيانًا لجانًا أخرى للتحقيق في ذات الموضوع للوصول لتحقيق أغراضٍ خاصة بالبحث للوصول للدقة الكاملة لتلافي الوصول لنتائج متضاربة ولخدمة التحقيق.
- 4-2- صلاحيات وأصول إجراءات عمل اللجان الرئاسية:
- إن قرارات تشكيل هذه اللجنة لم تنص على إجراءاتٍ معينةٍ أو قراراتٍ محددةٍ تحدد أصول تلك الإجراءات، حيث إن جلساتها لا تكون علنية لذلك لا يُعرف آليات عملها وآلية اتخاذ القرارات فيها.

## 2-2- اللجان التي تشكلها المستويات الإدارية الأدنى:

- 1- الأساس القانون لهذه اللجان:
- وهي تقوم على مجموعة المبادئ والقواعد المستقرة في القانون الإداري والتي تخول الرئيس الإداري أو المجلس أو اللجنة الإدارية صلاحيات توجيه العمل الإداري والرقابي والإشرافي وتوقيع الجزاءات الإدارية المحددة.
- 2- طبيعة واختصاصات هذه اللجان:
- يختص هذه النوع من اللجان بتقصي الحقائق لتحديد الخلل الإداري أو الجريمة الإدارية، وذلك بالبحث في وقائع هذه الجرائم والتأكد من عناصرها المادية والمعنوية المتمثلة في عناصرها من ناحية (الفعل، والنتيجة، والعلاقة المسببة بين الفعل والنتيجة).

## ثانيًا: لجان التحقيق التي تُشكّل من قِبَل المجلس التشريعي:

- 1- الأساس القانوني لهذه اللجنة:

وذلك حسب المادة (45) من مشروع القانون الأساسي للجان التحقيق والذي ينص على أحقية أن يكون للمجلس لجنة خاصة أو يقوم بتكليف لجانٍ من أجل تقصي الحقائق لأمرٍ من الأمور، وذلك لبحث المشاريع والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس إليها، فالمجلس التشريعي له صلاحية تشكيل هذه اللجان حسب القانون ذاته.

2- طبيعة واختصاصات هذه اللجان:

هي عبارة عن لجانٍ برلمانية مُشكَّلة من أعضاء المجلس التشريعي فقط وهي لجان مؤقتة للنظر في المهام الموكلة لها، وتقوم هذه اللجنة بإعداد تقريرٍ متضمن ما قامت به من أعمالٍ ونتائجٍ وتوصياتٍ فقط، ولكنها لا تمتلك صلاحية إصدار قراراتٍ أيضًا.

3- صلاحيات هذه اللجان:

تقوم هذه اللجان بطلبٍ عن طريق رئيس المجلس التشريعي من أي وزيرٍ أو مسؤولٍ في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تتعلق بالموضوعات المحالة إليها، وتكون هذه الجلسات سرية، وقد تعقد علنية استثناءً وينظم محضر هذه الجلسات وتتخذ قراراتها على النحو الوارد للنظام الداخلي حسب القانون بالمادة (51 و53) من هذا القانون.

بعض أمثلة لجان التحقيق بالمجلس التشريعي:

1- لجنة تقصي الحقائق حول مشروع المجاري برفح 1996/6/5 م.

2- لجنة تقصي الحقائق في قضية وفاة المواطن (محمود جميل) الدورة (1) الجلسة (15)، 1996/8/1 م، وإلى الآن لم يعرف مصير هذه اللجنة.

## الفصل الثاني: إجراءات التحقيق الإداري

**تعريفياً:** هي كيفية بدء عملية التحقيق الإداري ومراحله.

وهي كأي عملية إدارية لها طريقها القانوني بحيث تلتزم الجهة الإدارية بتحقيقه.

ويشتمل هذا الفصل على مبحثين:

1- الإحالة للتحقيق الإداري.

2- مباشرة التحقيق الإداري تجاه الموظف.

### المبحث الأول: الإحالة للتحقيق الإداري

ويشتمل على مطلبين:

#### المطلب الأول: الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق

وتبدأ هذه الإجراءات التأديبية تجاه الموظف بعد صدور قرار الإحالة للتحقيق من قِبَل الجهة المختصة

قانونياً، وهي إما أن تكون جهة رئاسية وهي السلطة الرئاسية للموظف المشتبه به أو جهة رقابية مستقلة.

(4) الشتوي، سعد (2007)، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ص:14.

## 1-1- سلطة الجهة الرئاسية للإحالة للتحقيق:

والمقصود بها منح هذه السلطة الرئاسية للموظف صلاحية إحالته للتحقيق الإداري باعتباره مشتبه به في ارتكابه مخالفة إدارية، فالإحالة الإدارية من الأمور الجوهرية التي تبدأ بها إجراءات التحقيق لمعرفة حقائق واقعة معينة للوصول إلى اتخاذ الإجراء التأديبي الملائم لهذه الواقعة واتخاذ الإجراءات القانونية لذلك.5

وقد حدد المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لعام 1998م والمعدل بالقانون رقم (4) لعام 2004م في المادة (69) حيث نصت على: "تكون الإحالة للتحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف". وحدد المشرع أن الجهة المختصة بغرض العقوبة هي رئيس ديوان الموظفين العام. ولكنه استبعد اختصاص رئيس ديوان الموظفين العام عن تأديب الموظفين من الفئة العليا والخاصة وذلك طبقاً للمادة (88) من الفقرة الثانية منها.6

وحدد المشرع جهة تأديب الفئة العليا فقط بقانون (71) من ذات القانون على ما يلي:

1- تكون إحالة الفئة العليا للتحقيق بقرارٍ من مجلس الوزراء وذلك بناءً على طلبٍ من رئيس الدائرة الحكومية التابعة لها.

2- يكون التحقيق بلجنةٍ مشكّلةٍ من قِبَل مجلس الوزراء بموظفين لا تقل درجاتهم عن درجات المحول للتحقيق.

3- ترفع اللجنة تحقيقاتها وتوصياتها لمجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب وفقاً لأحكام القانون.

وهذه المادة هي محل انتقاد لأنها لم تشتمل على الفئة الخاصة من الموظفين العموميين وعدم ذكره لهذه الفئة

الخاصة فإنه لا يستبعد اختصاص مجلس الوزراء الذي يعتبر السلطة الرئاسية لهذه الفئة من الموظفين.<sup>(7)</sup>

(5) كنعان، نواف (2008)، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، طا. الرياض: إثناء للنشر والتوزيع.. ص: 226

(6) هذا بالنسبة لموظفي قطاع الخدمة المدنية، أما موظفي الهيئات المحلية فقد أُفرد لهم المشرع قانون خاص، هو نظام موظفي الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 2009 حيث نصت المادة (31) من هذا النظام على ما يلي "لا يعزل ولا يجازى الموظف الدائم إلا بمقتضى الأتي: 1- إذا تقدمت شكوى ضد موظف من جراء عدم كفاءته أو لباقته أو إخلاله بواجباته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحظور عليه إتيانها فيجب على المجلس أن يعين لجنة من المدير التنفيذي أو أحد كبار موظفي الهيئة المحلية، وعضوين من أعضائه للتحقيق في هذه الشكوى ولهذه اللجنة أن تطلب إيضاحات خطية من الموظف وأن تأخذ إفادات الشهود إذا رأت ما يستلزم ذلك ثم تنظم تقريراً تبعث به مع إضبارة التحقيق إلى الرئيس مع توصيتها. 2- يجمع الرئيس المجلس للنظر في التقرير المقدم من قبل اللجنة بعد أن يبلغ جميع الأعضاء بأنه سينظر في الشكوى المقدمة ضد الموظف".

(7) هذا بالنسبة لموظفي قطاع الخدمة المدنية، أما موظفي الهيئات المحلية فقد أُفرد لهم المشرع قانون خاص، هو نظام موظفي الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 2009 حيث نصت المادة (31) من هذا النظام على ما يلي "لا يعزل ولا يجازى الموظف الدائم إلا بمقتضى الأتي: 1- إذا تقدمت شكوى ضد موظف من جراء عدم كفاءته أو لباقته أو إخلاله بواجباته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحظور عليه إتيانها فيجب على المجلس أن يعين لجنة من المدير التنفيذي أو أحد كبار موظفي الهيئة المحلية، وعضوين من أعضائه للتحقيق في هذه الشكوى ولهذه اللجنة أن تطلب إيضاحات خطية من الموظف وأن تأخذ إفادات الشهود إذا رأت ما يستلزم ذلك ثم تنظم تقريراً تبعث به مع إضبارة التحقيق إلى الرئيس مع توصيتها. 2- يجمع الرئيس المجلس للنظر في التقرير المقدم من قبل اللجنة بعد أن يبلغ جميع الأعضاء بأنه سينظر في الشكوى المقدمة ضد الموظف". ويشترط فهم توفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة. الفئة الثانية: وتشمل الوظائف التخصصية في مختلف المجالات وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة القيام بالأعمال التخصصية في المهن الطبية والهندسية والإدارية والقانونية والمالية والمحاسبية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية وغيرها. وتضم هذه الفئة موظفي الدوائر الحكومية التي تتطلب مهارات تخصصية محددة. ويتم اختيار من يمتلكون مهارات إدارية وقيادية من بين موظفي هذه الفئة أو ما يعادلها لشغل الوظائف الإدارية والإشرافية الوسطى، كرؤساء الأقسام ورؤساء الشعب والوحدات الفئة الثالثة: وتشمل الوظائف الفنية والكتابية وأعمال السكرتارية من طباعة وحفظ وثائق وغيرها. الفئة الرابعة: وتشمل الوظائف الحرفية في مجالات التشغيل

### وهناك فرق بين سلطة الإدارة في إصدار قرار الإحالة للتحقيق وطلب الإحالة للتحقيق:

1- طلب الإحالة للتحقيق: هو الطلب المقدم من الجهة التي تملك الاختصاص من الناحية القانونية بإحالة الموظف للتحقيق. وفي ضوء نصوص المشرع الفلسطيني في هذا الأمر فإنه يقتصر دور الرئيس المباشر للموظف المشتبه به بتقديم طلبٍ لرئيس ديوان الموظفين العام لإصدار قرارٍ بإحالته للتحقيق والذي يملك الاختصاص القانوني بإحالة الموظف للتحقيق معه وهذا بالنسبة للموظفين العموميين، أما فئات الطبقة الخاصة العليا فمنح المشرع اختصاص التأديب بحقهم لمجلس الوزراء.

2- أما الجهة المختصة بإحالة الموظف المنتدب للتحقيق فهي الجهة المندوب إليها الموظف وذلك طبقاً للمادة (87) من قانون الخدمة المدنية.

وباستقراء هذه المادة فقد منحت صلاحية للجهة المنتدب إليها الموظف بالتحقيق معه دون التفرقة بين الجهة العامة والخاصة الأمر الذي يوقع في الحرج القانوني لأنه لا يجوز قانونياً منح اختصاص سلطة تأديبية لجهة خاصة على موظفٍ عام والعكس.

### ثانياً- سلطات الجهات الرقابية في الإحالة للتحقيق

الجهات الرقابية وإن اختلفت في مسمياتها القانونية من نظامٍ قانونيٍّ لآخر إلا أنها تتخذ المضمون والغاية، وهذه الجهات الرقابية متخصصة في الرقابة الإدارية والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية<sup>8</sup> وتتمتع باستقلالٍ إداريٍّ وماليٍّ حتى يمكنها من أداء مهامها بشكلٍ فعالٍ ومستقل.

وسميت في فلسطين بديوان الرقابة الإدارية والمالية.

وسميت في مصر بهيئة الرقابة الإدارية.

1- ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني:

تم إنشاؤه بموجب المادة رقم (96) من القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2003م طبقاً للفقرة الأولى منه، وصدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م، والذي ينص على نشأة هذا الديوان وأن يكون له موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة الفلسطينية، وأنه يتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالأهلية القانونية الكاملة لمباشرة جميع الأعمال والنشاطات التي تحقق المهام التي قام من أجلها. وكذلك منحه السلطة المعنوية والاستقلال المادي والإداري للقيام بمهامه.

والصيانة والحركة والنقل والورش الميكانيكية والكهربائية ومحطات القوى وغيرها. الفئة الخامسة: وتشمل وظائف الخدمات كالحراس والسعاة ومن في حكمهم

(8) تعددت المسميات والمصطلحات التي أطلقها الفقه والقضاء الإداريين على الخطأ الذي يرتكبه الموظف العام ويؤدي إلى وقوعه تحت طائلة التأديب الإداري، ومنها الجريمة التأديبية أو المخالفة الإدارية والمالية، ويمكن تعريف الجريمة التأديبية على أنها ارتكاب الموظف لفعل يعتبر إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة أو مقتضياتها، فقوانين الخدمة المدنية في مختلف الأنظمة القانونية في الدول العربية والأجنبية حملت في طياتها مجموعة من الواجبات والمحظورات التي يلتزم الموظف بعدم القيام بها أو الاقتراب منها والا عرض نفسه للمساءلة التأديبية، وهذه القوانين لم تنص على المخالفات التأديبية بشكل محدد بل على سبيل المثال وليس الحصر، وتركت الأمر للسلطة التقديرية للإدارة لتحديد فيما إذا كان الفعل يشكل مخالفة تأديبية أم لا، ومدى جسامته هذه المخالفة، وذلك تحت رقابة القضاء الإداري. (زين الدين، بلال أمين (2010)، التأديب الإداري في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، طا. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. ص: 19 وما بعدها).

ويهدف الديوان إلى سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية سواء التنفيذية، أو التشريعية، أو القضائية، وكذلك كشف أوجه الانحراف المادي والإداري واستغلال الوظيفة العامة للمصالح الشخصية والتأكد من الأداء العام المطابق للقوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات.<sup>9</sup>

وقد منحت المادة رقم (9) من المادة (23) من قانون الرقابة الإدارية والمالية الصلاحية للإحالة للتحقيق وكذلك مباشرة التحقيق الإداري من تلقاء نفسها، ويعمل الديوان كذلك على بحث شكاوى المواطنين المتعلقة بالمخالفات والإهمال الوظيفي، ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام من شكاوى وتحقيقات صحفية تتناول مظاهر الفساد أو الإهمال أو الاستغلال وغيره.<sup>10</sup> والحديث بالحديث يذكر حيث ان بعض أعضاء المجلس البلدي قد جيش احدى وسائل الإعلام لصالحه وقام مكتب الإعلام التابع لها بالتواصل مع الموظف وحصلت على مقابله معه لمدة اثنان وأربعون دقيقة فند كل ادعاءات لجنة التحقيق وادعاءات المجلس البلدي الباطلة إلا أنها ومن باب المكر قامت بنشر 29 ثانية من المقابلة ومنحت كامل الوقت للمعتدين الأثمين وهذا موقف يؤكد السطوة والنفوذ الذي تمتعت به تلك الثلة. ورجوت للمشروع بطريقة لا تليق بالحيادية التي يجب ان تتمتع بها وسائل الإعلام .

#### المطلب الثاني: الإجراءات الاحتياطية تجاه الموظف المحال للتحقيق

إن الإجراءات التأديبية في التحقيقات الإدارية تكون موسعة في المسائل الجنائية فقد يصل إلى التوقيف الاحتياطي والمنع من السفر وغيرها، أما في المسائل التأديبية فأبرزها يتخذ فيما ضد الموظف هو الوقت الاحتياطي. الوقف الاحتياطي: ويعني إسقاط ولاية الوظيفة عن العامل إسقاطاً مؤقتاً بحيث لا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر مهامه الوظيفية، فهو إجراء وقائي تحفظي مؤقت لمصلحة التحقيق الإداري.

#### ضوابط الوقف الاحتياطي:

أبرز هذه الضوابط ما يلي:

- 1- أن يكون الوقف لمصلحة التحقيق مثل إن وجوده أثناء التحقيق قد يعرقل حركة التحقيق، أو يؤثر على شهادة الشهود، أو يطمس معالم الجريمة، أو يفعل شيئاً يؤثر على سير التحقيق ويضره، فإذا لم يكن للوقف الاحتياطي مصلحة أصبح بدون سبب أو أساس قانوني<sup>11</sup>. فالحكمة منه هي ضمان سير التحقيق على أكمل وجه وعدالة.<sup>12</sup>
- 2- مدة الوقف الاحتياطي: تختلف مدة الوقف من تشريع لآخر، فقد حدده المشرع الفرنسي بأربعة أشهر<sup>13</sup>، وفي مصر حدده بثلاثة أشهر، إن المشرع الفلسطيني لم يحدد مدة الوقف وترك الباب مفتوحاً لحين الانتهاء من التحقيق وذلك حسب قانون المادة (93) من قانون العاملين المدنيين بالدولة.

(9) المادة (33) من قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم (15) لسنة 2005

(10) الفقرة رقم (9) والفقرة رقم (1) من المادة (23) من قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم (15) لسنة 2005.

(11) بركات، عمر فؤاد أحمد (2012)، السلطة التأديبية، لم تذكر الطبعة. القاهرة: مكتبة النهضة المصرية. ص: 281

(12) الأدهم، جلال أحمد (2010)، مبادئ التأديب المستخلصة من أحكام الإدارية العليا، لم تذكر الطبعة. القاهرة: دار الكتب القانونية. ص: 63

(13) العتوم، منصور إبراهيم (2016)، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ط4. لم يذكر مكان النشر: ولا دار النشر. ص: 281

أما المشرع الفلسطيني لم يقيد هذه الصلاحيات مما جعل الموظف المحال للتحقيق قد يقع ضحية التعسف والظلم الإداري نتيجة لذلك.

### الآثار المترتبة على الوقف الاحتياطي:

1- كيف يد الموظف عن العمل، فإذا باشر الموظف عمله بعد صدور قرار الوقف عن العمل أصبح هذا الفعل منعقدًا لصدوره من شخص لا ولاية له قانونية، ولكن قد يعترف بها في حالة توافر شروط نظرية الموظف الفعلي<sup>14</sup> وهذا يكون راجعًا لرئيس الدائرة الحكومية والذي يتمتع بالسلطة التقديرية لقرار الوقف والتي تسمح للموظف بقدر من الحرية لبعض اختصاصات وظيفته الموقوع عنها.

2- وقف راتب الموظف المحال للتحقيق، وهو إما أن يكون وقفًا جزئيًا أو كليًا، وهذه الوقف للمرتب إما أن يكون بقوة القانون أو ضمن السلطة التقديرية للإدارة، وتختلف نسبة الوقف للمرتب من تشريع لآخر، ففي القانون السوري يوقف المرتب بأكمله، أما في القانون الفرنسي يوقف نصف المرتب أو نسبة لا تزيد عن النصف حسبما يقرر صاحب الاختصاص بذلك.

أما بالنسبة للمرتب المحجوز عليه فمصيره راجع إلى نتيجة القرار التأديبي أو الجنائي، فلو تم تبرئته مما نسب إليه فيعود له مرتبه كاملاً طيلة مدة الوقف الاحتياطي، أما من تمت إدانته وصدر بحقه قرار بالاستغناء عنه أو بالعزل فلا يستحق شيئاً من مرتبه اعتباراً من تاريخ الوقف.<sup>15</sup>

وبناءً عليه فنجد المشرع الفلسطيني قد انفرد عن التشريعات المقارنة بأن أعطى للموقوف راتبه سواء كلياً أو جزئياً طيلة فترة الوقف، ولا يأخذ بدل الانتقال مع مرتبه طيلة فترة الوقف عن العمل، وذلك حسب المادة (94) من ذات القانون.<sup>16</sup>

3- تأجيل ترقية الموظف الموقوف عن العمل، فالترقية هي انتقال الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أعلى درجة منها.

المشرع الفلسطيني فقد نص في المادة (50) من قانون الخدمة المدنية على ما يلي:

1- إذا قدمت بحق الموظف شكوى تستوجب اتخاذ إجراءات تأديبية هذه فلا ينظر في ترقيته إلا بعد صدور القرار النهائي في قضيته.

2- إنه إذا تمت تبرئته من التهم الموجهة إليه فإنه ينظر في ترقيته من تاريخ استحقاقها له.

(14) الطيببائي، عادل. (2012)، شرح قانون الخدمة المدنية الكويتي. منشورات جامعة الكويت. ص:332، والمقصود بالموظف الفعلي هو الشخص الذي يزاول أعمال وظيفة عامة دون أن يكون معيناً حسب الأصول والقانون، فيعتبر هذا الشخص من الموظفين الفعليين تأسيساً على فكرة الأوضاع الظاهرة حيث يتوافر له فعلاً مظهر التعيين في الوظيفة العامة ويبدو في أعين الكافة وكأنه يشغل وظيفته على نحو قانوني، على خلاف الحقيقة، وهكذا يتوفر لهذا الشخص مظهر الموظف الأصلي ظاهرياً وإن لم يكن في حقيقة الأمر موظفاً من الناحية القانونية. الطهراوي، هاني علي (2001)، القانون الإداري. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص:307

(15) بطارسة، سليمان سليم (2018)، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1. عمان: لم تذكر دار النشر، ص:237

(16) وقد أكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية على ذلك حيث جاء في قرارها رقم 56 في القضية التي تحمل الرقم 16/2001 ما يلي: "إذ أجازت المادة (93) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 الرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها الموظف عند إحالته للتحقيق وقفه عن العمل أو نقله إلى وظيفة أخرى في نفس الدائرة بصفة مؤقتة ريثما ينتهي التحقيق إلا أنه لا يجوز وفقاً لنص المادة (94) من ذات القانون وقف راتب الموظف الموقوف عن العمل وبالتالي فمن باب أولى عدم وقف راتب الموظف المحال للتحقيق والغير موقوف عن العمل وبالتالي كان قرار الجهة المستدعي ضدها بوقف راتب المستدعي المحال للتحقيق والغير موقوف احتياطياً واقع في غير محله وجدير بالإلغاء.

المبحث الثاني: مباشرة التحقيق تجاه الموظف المشتبه به

وهذا المبحث يشتمل على مطلبين:

المطلب الأول: آلية مباشرة التحقيق الإداري.

المطلب الثاني: التصرف بالتحقيق الإداري.

المطلب الأول: آلية التحقيق الإداري

فبعد صدور قرار الإحالة للتحقيق الإداري يبدأ الاختصاص للجهة المختصة بمباشرة التحقيق والتي تختلف من نظامٍ لآخر باختلاف النظام الإداري بالدولة.

والذي ينقسم لأمرين:

1- الجهة المختصة بمباشرة التحقيق.

2- الأدلة التأديبية الموصلة للحقيقة في هذا التحقيق.

أولاً- الجهة المختصة بمباشرة التحقيق

هناك بعض الأنظمة التي تخول الجهة الرئاسية بصلاحيه التأديب 17 باعتبار أنها جزء من صلاحياتها، وهذا ما أقره المشرع الفرنسي وجعلت السلطة الرئاسية في يديها أداة وصلاحيه التأديب لضمان سير الموافق العامة وتطبيق القانون بانتظام.18

وفي هذا الإطار تتبع الإدارة أحد الأسلوبين التاليين في مباشرة التحقيق، وهي:

1- إما أن تباشر التحقيق بذاتها عن طريق أحد الرؤساء المباشرين للموظف المشتبه به.

2- أو أن تعهد لإدارة الشؤون القانونية أو السلطات الإدارية لديها بمباشرة التحقيق.19

وهناك بعض الأنظمة الإدارية التي تخول القضاء متمثلاً في النيابة الإدارية بمباشرة التحقيق لضمان مدى الاستقلالية والشفافية في التحقيقات نظراً لما يتمتع به القضاء النيابي من مؤهلاتٍ وإمكاناتٍ قضائية مستقلة.

1- مباشرة التحقيق من قبل السلطة الإدارية:

ففي التشريع الفلسطيني تباشر السلطة الإدارية التحقيق الإداري من خلال لجنة مؤقتة ومخصصة لهذا الغرض وتكون مخصصة لمخالفة محددة وتشكل هذه اللجنة بقرارٍ من رئيس ديوان الموظفين العام وذلك للموظفين الخاضعين تحت سلطاتها، أو تشكل هذه اللجنة من مجلس الهيئة المحلية للموظفين الخاضعين تحت سلطاتها، وكذلك يحدد نفس الديوان مكان وزمان انعقاد هذه اللجنة. وهذا ما نصت عليه المادة (88) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لعام 2005م من قانون الخدمة الفلسطيني.

(17) تتمثل السلطة التأديبية الرئاسية في السلطات الإدارية العليا والتي تشمل الوزراء المختصون، والأمناء العامون، ومدراء الدوائر الحكومية، حيث أن هذه الرئاسات الإدارية تملك سلطة التوجيه والإشراف وهي المسؤولة عن حسن سير العمل في الإدارات التي يرأسونها وهي بالتالي أقدر على الحكم على تصرفات الموظفين التي تشكل مخالفة وتقدير العقوبة التأديبية الملائمة بعيداً عن الإجراءات الطويلة والمعقدة وعلى ضوء تقديرها لظروف الخطأ ينعكس على العقوبة بالتشديد أو التخفيف (كنعان، نواف: القانون الإداري. الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص:193)

(18) الشخيلي، عبد القادر (2016)، النظام القانوني للجزاء التأديبي، لم تذكر الطبعة. عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع. ص:69

(19) الحوري، إرشيد عبد الهادي (2010)، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، لم تذكر الطبعة. القاهرة: دار النهضة للطباعة الإسلامية. ص:534.

وتتكون هذه اللجنة من ثلاثة أعضاء على الأصل وخمسة أعضاء على الأكثر، ويعين لها رئيسٌ ويشارك فيها عضوٌ منتدبٌ من الدائرة الحكومية التابع لها الموظف المشتبه فيه.

وهناك بعض المحظورات المنصوص عليها في النظام وفقاً لأحكام المادة رقم (28) والتي يحظر على الموظف المحول للتحقيق فعلها، ومنها:

1. الإتيان بعملٍ أو الظهور بمظهرٍ يخل بشرف الوظيفة.
  2. قبوله للمنع والهدايا أو الامتيازات جرّاء أدائه لمهامه الوظيفية.
  3. الإفصاح عن المعلومات السرية الخاصة بوظيفته ومخالفة التعليمات الخاصة.
  4. الاحتفاظ بأصول أوراق العمل الموكل إليه في وظيفته بغير حقّ قانوني.
  5. أن يجعل نفسه وكياً بأجرٍ لأعمال الغير.
  6. جمعه بين وظيفتين يضر بأدائه لواجباته الوظيفية الموكلة إليه ويؤدي إلى منفعة خاصة به،
    - أ- الأعمال المتصلة بالمضاربات والمناقصات الخاصة بعمله وتصل إليه عن طريقها.
    - ب- شراء الأشياء التي تطرحها الهيئة المحلية للبيع.
    - ج- استغلال الأراضي الخاصة بالهيئة المحلية واستئجارها لصالحه الخاص.
    - د- الاشتراك في الأعمال والمقاولات الموكل إليه تحضيرها لصالحه الشخصي.
- ومن أجل نزاهة التحقيقات وفعاليتها لا بد أن يكون أعضاء اللجنة من ذوي الخبرة والكفاءة من الناحية القانونية، حتى يسهل عمل أعضاء اللجنة ويضمن عدم انحرافه التحقيق وعدالته بالنسبة للجهتين الموظف والإدارة التي يعمل بها هذا الموظف وكلٌّ تحت إطارٍ قانوني.

## 2- مباشرة التحقيق من قبل النيابة الإدارية:

وهي جهة مستقلة تابعة للدولة والنظام وممثلة للمجتمع وللدولة في حماية دستورها ورعاية الصالح العام للدولة، وهي لا تحل محل السلطة الرئاسية والتأديبية في مجال الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق 20 بل تمارس هذا الاختصاص من جانبها ونظرتها القانونية المختلفة.

وتمارس النيابة الإدارية التحقيق بناءً على طلبٍ من السلطة الرئاسية للموظف المشتبه به أو بدون ذلك نظراً لخطورة الفعل والتحقيق وهذا طبقاً للمادة (3) من قانون رقم (117) لعام 1958م. 21 كما تختص النيابة الإدارية بالتحقيق مع شاغلي الوظائف العليا بالنسبة للمخالفات المالية، وهذا ما منحه المشرع المصري للنيابة الإدارية فهي صاحبة الولاية العامة في التحقيق.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه إذا تولت النيابة الإدارية التحقيق سواء بناءً على طلبٍ من السلطة الرئاسية للموظف أو بناءً على شكوى فإن لها الحق في تكملة التحقيق بل وتتخذ قراراً في شأن الموظف دون التوقف والرجوع على إدارة الجهة التابعة للموظف المشتبه به، وإنه لا يجوز لتلك الجهة التصرف في التحقيقات إلا إذا أحالت النيابة الإدارية الأوراق إليها، فالنيابة الإدارية هي الأعلى عندئذٍ وصاحبة التصرف والقرار. 22

(20) الأدغم، جلال أحمد (2010)، مبادئ التأديب المستخلصة من أحكام الإدارية العليا، لم تذكر الطبعة. القاهرة: دار الكتب القانونية. ص100

(21) الحلو، ماجد راغب (2016)، القضاء الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ص:573 وما بعدها.

(22) العتوم، منصور إبراهيم المسؤولية التأديبية للموظف العام. مرجع سابق، ص:263.

وكذلك نجد أن محقق النيابة العامة له سلطات أوسع من محقق الجهة الإدارية من حيث حق استدعاء الشهود والاطلاع على الأوراق وطلب الوقف عن العمل وتفتيش الأشخاص المتهمين في منازلهم وأماكن عملهم وهذا ما لا يتمتع به محقق الجهة الإدارية التابع لها الموظف وكل هذا طبقاً للمواد (7، 10) من قانون النيابة الإدارية رقم (117) لعام 1958م. 23

أما المشرع الفلسطيني، فإن النيابة العامة فيه لا تمتلك أي سلطة قانونية في التحقيق في المخالفات الإدارية أو المالية والتي لا تشكل جرماً جزائياً، وهذا ما نجده في المادة الأولى من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لعام 2001م، الذي قيد دور النيابة الإدارية إلا في الأحوال المبينة في القانون نفسه فقط.

وهذا على خلاف المشرع المصري السابق ذكره. إلا أنه وبصدور قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005 والذي عدل لاحقاً واطلق عليه قانون مكافحة الفساد فقد منح سلطة التحقيق بموجبه للهيئة وحيث أن موضوع التحقيق يقع المخالفات والمحظورات التي نص عليها نظام موظفي الهيئات المحلية فكان يتوجب على مجلس بلدية البيرة إحالة المتهم إلى هيئة مكافحة الفساد لكون أن التهمة تقع ضمن نطاق التهم المنصوص عليها لدى الهيئة، وان عدم إحالة المتهم للهيئة يعتبر خرقاً وتجاوزاً لأحكام المادة (33) من نظام موظفي الهيئات المحلية. وان عدم الإحالة يضع المجلس في موضع الشك فيما ادعاه.

#### ثانياً- الأدلة التأديبية الموصلة للحقيقة في التحقيق الإداري:

الدليل في اللغة: يُطلق على الهادي والدال على الشيء أو ما فيه دلالة وإرشاد، وفيه قد يتوصل إلى الحكم على الشيء على سبيل القطع لا الشك والظن.

والدليل هنا: يعني إقامة الدليل والإثبات على وقوع الواقعة بأي طريق من الطرق المتاحة والوسائل الممكنة للوصول للحقيقة الغائبة.<sup>(24)</sup>

لذلك من المبادئ الأساسية في المسؤولية العقابية الجنائية أو التأديبية وجوب الثبوت اليقيني لوقوع الفعل الخاطئ وكذلك توفر الأدلة الكافية لتكوين عقيدة المحكمة وتنورها في ارتكاب الموظف المحال للتحقيق للتهم المنسوبة إليه.

فالمتهم بريء حتى تثبت إدانته، وهذه الإدانة لا بد فيها من أدلة صحيحة متناسقة وليست أدلة مزعومة أو ظنية أو متناقضة المضمون.<sup>(25)</sup>

وتختص الجهة التي تباشر التحقيق بجمع الأدلة التأديبية ومن أمثلتها:

1- سماع أقوال الشهود: وتعرف الشهادة بأنها مجموعة من البيانات أو المعلومات التي يدلي بها الشخص عن واقعة علم بها أو أدركها بحواسه، فالشهادة تكون عن واقع ملموس وليس على اعتقاد أو نية الشاهد وتقديره للموقف وخطورته.

وتعتبر الشهادة السبيل الأكثر مناسبة لإثبات صحة الواقعة أو نفيها، وتعد من طرق الإثبات في المسائل المدنية والجنائية والمسائل التأديبية، وتعد هي من أهل إجراءات التحقيق الإداري للوصول للحقيقة الغائبة. 26

(23) الحلو، ماجد راغب: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص: 575

(24) الطنطاوي، ممدوح (2019)، الأدلة التأديبية، ط3. الإسكندرية: منشأة المعارف. ص: 7

(25) الأدغم، جلال أحمد: مبادئ التأديب المستخلصة من أحكام الإدارية العليا، مرجع سابق، ص: 107.

(26) حجازي، عبد الفتاح بيومي (2013)، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، ط3. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. ص: 105 وما بعدها.

وقد نص المشرع الفلسطيني في البند رقم (ب) من الفقرة (5) من المادة (91) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية والتي منحت للجنة التحقيق صلاحية استدعاء أي شخصٍ للشهادة لمن يعتقد إفادته للتحقيق ولكن المشرع لم يجعل من صلاحيات اللجنة إجبار الشاهد على الحضور بل جعله اختياريًا، وهذا بخلاف قانون الإجراءات الجنائية الفلسفية الذي جعل إحصار الشاهد إلزامي وإجباري في القضايا الجنائية.

أما المشرع المصري: فقد خول في قانونه رقم (88) لعام 1974م للجنة التحقيق الحق في الأمر بضبط الشاهد وإحضاره جبرًا للحضور للشهادة عند تخلفه عن الحضور وذلك بعد إخطاره أولاً بكتابٍ موصى عليه يحدد له الوقت والمكان للمثول أما المحكمة للإدلاء بشهادته في الواقعة المرادة.

2- الأدلة الكتابية:

وهي من أول إجراءات البحث والتحقيق عن الأدلة، وذلك بالاطلاع على المستندات والأوراق المتعلقة بالواقعة حتى ولو كانت سرية، فالاطلاع على الوثائق الكتابية وفحصها فإنه يعد إجراءً من إجراءات التحقيق وجمع الأدلة، أما الاطلاع على ملف التحقيق فهو ضمان من الضمانات المقررة للموظف المحال للتأديب<sup>27</sup>. وهذا طبقًا للفقرة الخامسة في البند (ج) من المادة (91) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

3- الاعتراف بالجريمة:

فالموظف المحال للتحقيق قد يقر ويعترف في بعض أدوار التحقيق بالتهمة المنسوبة إليه أمام لجنة التحقيق إلا أن هذا الاعتراف لا يكفي صدوره من الموظف في هذه المسائل الجنائية والتأديبية لأنه قد يعدل عن اعترافه في أي مرحلةٍ أخرى من التحقيق، وهذا بخلاف المسائل المدنية التي تعتبر الاعتراف هو سيد الأدلة للإقرار بالمسئولية والذنب، أما هنا فالأمر راجع إلى اللجنة المحققة في تقرير إنتاجية الاعتراف ومصداقيته من عدمه وتكملة التحقيقات للوصول للنتيجة الصحيحة من الأدلة الأخرى المستمدة من شهادة الشهود والأدلة الكتابية والمستندات<sup>28</sup>.

فالأدلة الثلاثة السابق ذكرها تعد من أهم الأدلة التأديبية التي تساعد لجنة التحقيق للوصول للحقيقة ولجهة التحقيق الصلاحية في اتباع الدليل المناسب على حسب تقديرها<sup>29</sup> واستخدامها للوصول للحقيقة بشرط مشروعيتها وقانونيتها.

وفي هذا النطاق نجد أن المشرع المصري منح الجهات المختصة بالتحقيق صلاحياتٍ أوسع وجعل الاختصاص للتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية للنيابة العامة الإدارية بالإضافة إلى الجهات الإدارية المختصة بالتحقيق كإدارة الشؤون القانونية في الجهات الإدارية المختلفة ومنحها جميع الصلاحيات للوصول للحقيقة، وإذا واجهت الجهات الإدارية أي صعوباتٍ في مواصلة التحقيق فلها الحق في الاستعانة بالنيابة الإدارية التي لها صلاحياتٍ أوسع في التحقيقات المختلفة.

أما المشرع الفلسطيني فلا وجود للنيابة الإدارية لديه وصلاحياته أقل في التحقيقات<sup>30</sup>.

(27) ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص: 250  
(28) الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة. بحث الإجراءات التأديبية لموظفي الخدمة العامة طبقًا لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (55) لسنة 1976. بنغازي، لم يذكر تاريخ النشر، د. المهدي، حسين حمودة. ص: 29.

(29) الطنطاوي، ممدوح: الأدلة التأديبية، مرجع سابق، ص: 223

(30) تملك النيابة الإدارية حق تفتيش شخص الموظف المتهم، ويلحق بمفهوم التفتيش حقيقته الخاصة والتي قد تحتوي على معلومات تفيد التحقيق، ولخطورة إجراء تفتيش شخص الموظف المشتبه به فلا يجوز القيام به وفقًا للمادة رقم (9) من القانون رقم (117) لسنة 1958 بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية، إلا إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاستخدام هذا الإجراء، أما السلطة الإدارية فلا تملك استعمال هذا الإجراء لتعلقه بحرمة الحياة الخاصة التي لا يجوز لجهة التحقيق إهدارها ولو كان ذلك لمصلحة ما تجر به من تحقيقات " نقلًا عن خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2014)، موسوعة القضاء الإداري وتأديب الموظف العام. الجزء الثاني، دار محمود للنشر، القاهرة، ص: 216"

**القرار التأديبي:**

هو قرار إداري يمس حقوق الموظف المتهم ويجب ان يكون مسببا 31 ولا بد أن يكون صادراً وفقاً لضوابط دقيقة محكمة من خلال تحقيق إداري يوفر له كافة الضمانات القانونية للموظف المشتبه به حتى لا يقع ضحيةً للتعسف والظلم الإداري.

**المطلب الثاني: التصرف بالتحقيق الإداري**

بعد انتهاء الجهة المختصة بمباشرة التحقيق من عملها، تقوم الجهة المختصة بالتأديب توصيةً بإبداء الرأي مصحوبةً بأسانيد قانونية، وللجهة المختصة بالتأديب الأخذ بهذا الرأي أو أن تطرحه، ومضمون هذه التوصية التي تصدرها لجنة التحقيق لا يخرج عن أحد اقتراحين، وهما كالاتي:

- 1- حفظ التحقيق الإداري.
- 2- إقرار المسؤولية وتوقيع الجزاء التأديبي.

**أولاً- حفظ التحقيق الإداري**

ويُقصد به وقف ملاحقة الموظف المتهم بالمخالفة الإدارية أو المالية وعدم الاتهام بذلك، وهذا إما وفقاً قطعياً أو وفقاً مؤقتاً.

**1. الحفظ المؤقت للتحقيق:**

وهو يكون مؤقتاً يزول بزوال السبب الذي تم لأجله هذا الحفظ، ويكون هذا الحفظ في حالات عدم معرفة الفاعل الحقيقي أو عدم كفاية الأدلة،<sup>32</sup> وهذا الحفظ المؤقت يمكن بعده إعادة ملاحقة الموظف المتهم إذا ثبتت أدلةً جديدةً تثبت إدانته بها الأمر الذي يستدعي إعادة فتح التحقيق الإداري مرةً أخرى وزوال هذه الحفظ المؤقت.

**2. الحفظ القطعي للتحقيق:**

وهو حفظ التحقيق نهائياً وغلقة وعدم إجازة فتحه مرةً أخرى بعد ذلك عن نفس المخالفة التأديبية.

ومن أسباب الحفظ القطعي للتحقيق ما يلي:

1. حفظ التحقيق لعدم المخالفة.
2. إذا ثبت ارتكابه الواقعة، ولكن هذه الواقعة ليست مخالفة تأديبية تقتضي بسببها مقاضاته أو اتهامه ولا تُشكّل خروجاً عن المقتضى الوظيفي، فيتم حفظ التحقيق.<sup>33</sup> وهذا الأمر متروك للسلطة التقديرية للإدارة لتحديد ماهية هذه المخالفات التأديبية مع وضع بعض الضوابط التشريعية على السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة لضمان جدية سير العمل ومطابقته للقوانين.
3. حفظ التحقيق لوفاة الموظف مرتكب المخالفة: وهذا المبدأ ينطبق على جميع الدعاوى التأديبية لأنها تتسم بالطابع الشخصي وتقام ضد الشخص الحي وتطبيقاً لهذا المبدأ فإنه لا يجوز الاستمرار في التحقيق الإداري ضد الموظف المحول للتحقيق بعد وفاته لانتفاء الطابع الشخصي للدعوى.<sup>34</sup>

(31) الفقرة (3) من المادة (69) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005

(32) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2008)، إجراءات تأديب الموظف العام، ط. القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية. ص: 80

(33) الطباخ، شريف (2008)، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ويفوعها، ط. المنصورة: دار الفكر والقانون، ص: 226

(34) العتوم، منصور إبراهيم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص: 304

4. عدم الأهمية: وذلك باعتبار المخالفة في حد ذاتها أمر هين وكانت مبررات التعاطي عنها أولى بالرعاية والاهتمام، وذلك لاعتبارات الصالح العام، وحق تقدير أهمية المخالفة يعود للسلطة الإدارية التي تتولى التحقيق تحت إطار من القانونية.35

5. انقضاء الدعوى التأديبية بالتقادم: وهذا ما نص عليه القانون الفلسطيني للمادة (93) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية والذي نص على إنه لا يجوز إحالة الموظف إلى التحقيق بسبب مخالفة تأديبية مضي على اكتشافها أكثر من ستة أشهر وانقضت هذه المدة من غير إجراء من الإجراءات، وتسري المدة من جديد ابتداءه من آخر إجراء، وإذا تعدد المتهمون بانقطاع المدة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها عند الباقيين ولو لم يكن قد اتخذت ضدهم أي إجراءات قاطعة. وتسلسل الأحداث حسب سجلات مجلس بلدية البيرة يؤكد بان الشكوى التي قدمها شخصيا من اصبح لاحقا رئيس لجنة التحقيق قد قدمها خلال شهر أيلول 2018 وان التحقيق بدء في شهر أيلول 2019 خلافا للقانون.

أما المشرع المصري فقد نص في المادة (20) من المرسوم بقانون رقم (132) لسنة 1953م، أن الدعوى تسقط بمضي خمس سنوات من تاريخ وقوع المخالفة، ومن الملاحظ الاختلاف الكبير في مدة التقادم بين المشرع الفلسطيني والمشرع المصري، فالفلسطيني جعلها ستة أشهر فقط وهي مدة قصيرة جداً وتعتبر ملاذاً ومخرجاً قانونياً لمرتكب المخالفة للتهرب من الملاحقة الجنائية، أما المشرع المصري فجعل المدة خمس سنوات، وهي مدى مقبولة وسدًا لكثير من الذرائع ورادعاً لمرتكبي المخالفات من الوقوع فيها لطول مدة ملاحقتهم القانونية.

6. الحفظ القطعي نظراً لتوافر مانع من موانع العقاب: وهذا الأمر قد تصل إليه لجنة التحقيق كأن تكون المخالفة التأديبية تنفيذياً لأمر صادر إليه من رئيسه وتمسك بمبدأ التسلسل الإداري وطاعة الرؤساء وقام الموظف بتبنيه رئيسه كتابياً، فتصل لجنة التحقيق إلى وجود مانع من العقاب وهو طاعة الرؤساء وتبنيه كتابياً، أو امتناع المسؤولية عن الموظف لعاهة عقلية لحقت به أو أي مانع من موانع المسؤولية المنصوص عليها في قوانين العقوبات الجزائية.36

أما الجهة المختصة بحفظ التحقيق قطعياً أو مؤقتاً فنجد:

- 1- المشرع الفلسطيني جعل هذا الاختصاص في يد رئيس ديوان الموظفين العام، فالسلطة الإدارية هي السلطة المختصة بالتصرف في التحقيق تحت ظل النظام الفلسطيني.
- 2- المشرع المصري نص في المادة (12) من القانون رقم (17) لسنة 1958م أن النيابة الإدارية لها الحق في حفظ الأوراق في المخالفة التي لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملكها الجهة الإدارية المنتهي إليها الموظف.

وهذا يتفق مع المشرع الفلسطيني في ذلك.

إلا أنهم يختلفون من ناحية دور النيابة الإدارية في فتح التحقيقات مرة أخرى حول نفس الموضوع نتيجة لشكوى مقدمة إليها أو ظهور ما يفيد استمرار التحقيقات، فالمشرع المصري يجعل للنيابة الإدارية الصلاحية المطلقة في فتح التحقيق ومباشرة دورها التأديبي، أما المشرع الفلسطيني فإنها لا تمتلك صلاحية هذا القرار بإعادة التحقيق مرة أخرى وذلك لعدم وجود النيابة الإدارية في النظام الفلسطيني كما هو الحال في مصر حيث انها تبشر التحقيق من جهتها.37

(35) الطماوي، سليمان (2013)، قضاء التأديب: الكتاب الثالث. القاهرة: دار الفكر العربي. لم تذكر الطبعة. ص: 600

(36) الطباخ، شريف: التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، مرجع سابق، ص: 226

(37) الأصل أن الإدارة لا تستطيع سحب قرارها المشروع سواء كان تنظيمياً أم فردياً لأن سحب القرار المشروع والسليم سوف يتم بالضرورة بقرار آخر يصدر بأثر رجعي والقاعدة أن القرارات الإدارية ترتب آثارها من تاريخ صدورها وليس بأثر رجعي، والحكمة من عدم جواز

## ثانياً- إقرار المسؤولية وتحقيق الجزاء

إنه إذا لم تتحقق أيُّ من حالات الحفظ القطعي أو المؤقت في التحقيق الإداري والتي تحول دون إدانة الموظف المتهم، فإن سلطة الجهة المختصة بالتحقيق تتضمن إقرار مسؤولية الموظف فيما أُسندَ إليه من مخالفاتٍ تأديبية، ولهذه اللجنة الصلاحية في توقيع الجزاء بناءً على التوجيه الصادر من جهة التحقيق.

فالجزاء هو الأثر المباشر لثبوت المخالفة، وللجهة المختصة الحق في توقيعه بشرط مطابقته للنص القانوني ويكون ضمن الجزاءات التي تستطيع السلطة المختصة إنزالها وتوقيعها على الموظف المتهم.38

ففي فلسطين يتوجب على لجنة التحقيق بعد الانتهاء من عملها تقديم تقريرٍ للجهة المختصة بتشكيل اللجنة مصحوبًا بمحضر اللجنة (الاضبارة) وبتقريرٍ عن الوقائع التي توصلت إليها، وتسليم الاضبارة الى رئيس الهيئة المحلية والذي ثبت انه لم يتم وبقي طي الكتمان لدى رئيس لجنة التحقيق واكتفى رئيس وأعضاء المجلس البلدي بقيام رئيس لجنة التحقيق باستعراض ما توصل اليه والتوجيهات التي تراها مناسبةً وذلك في مدةٍ أقصاها 15 يومًا من انتهاء التحقيق، وتكون هذه التوصيات بإقرار أغلبية آراء اللجنة وإذا تساوت آراء الأعضاء رجحت الكفة التي فيها رئيس اللجنة، ويجب أن تُوقَّع أوراق المحاضرين من رئيس وأعضاء اللجنة، كما يعتبر محضر وتوصيات هذه اللجنة ومرفقاته سرية للغاية وليس لأي أحدٍ معرفة محتواها أو نشر شيءٍ منها أو إفشاء محتواها.39

أما في مصر، فإن السلطة الرئاسية للموظف مختصة بإيقاع العقوبات التأديبية عليه، وإذا تبين وجوب وقوع عقوباتٍ اشد عليه نظرًا لجسامة التهمة المنسوبة إليه فإنها تحيل الموظف للمحاكمة التأديبية أو المجلس التأديبي نظرًا لمقتضى الحال.40

## الفرق بين النظام التأديبي في فلسطين ومصر:

ففي فلسطين تنتهي لجنة التحقيق من عملها بإدانة الموظف ودفع توصياتها إلى الجهة المختصة لأخذ القرار المناسب على ضوء هذه التوصيات، وهي سلطة إدارية فقط ولا علاقة لها بالسلطة القضائية بالدعوى التأديبية على الموظف العام ولا وجود عندهم للمجالس التأديبية، فالعرف الإداري هو الذي يحكم هذه المسائل في النظام الفلسطيني. أما في مصر فإن التحقيقات إذا أقرت بوجود الجريمة الجنائية<sup>41</sup> فإن النيابة العامة الإدارية تحيل الأوراق للنيابة العامة للتصرف بالتحقيق واستيفائه على وجه السرعة، ومن ناحيةٍ أخرى تستكمل النيابة الإدارية تكملة

سحب القرارات الإدارية السليمة ترجع إلى كون السحب أصلاً وسيلة لتصحيح ما اكتنف القرار من عيوب وأخطاء قانونية أو مادية متعلقة بالمشروعية، وبالتالي لا يجوز سحب القرار عند خلوه من العيوب القانونية أو المادية نقلاً عن نواف كنعان: كتاب القانون الإداري، الكتاب الثاني. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص:306.

(38) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2008)، إلغاء القرارات الإدارية وتأديب الموظف العام، الموسوعة الإدارية، الجزء الثاني. الإسكندرية: منشأ المعارف. ص:93.

(39) المادة (91) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطينية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005

(40) غازي، هيثم حليم (2010)، مجالس التأديب ورقابة المحكمة العليا عليها، ط. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. ص:63

(41) يمكن تعريف الجريمة على أنه كل فعل أو امتناع صادر عن شخص مميز يحدث خرقاً أو اضطراباً اجتماعياً عاماً أو خاصاً ويعاقب عليه القانون بعقوبة جزائية، (نقلاً عن نجم، محمد صبحي (2014)، قانون العقوبات القسم العام، ط4، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص:98)، والمخالفات الإدارية تقوم على أساس مخالفة الموظف العام الواجبة وظيفته المنصوص عليها في القوانين الإدارية التي تنظم الوظيفة العامة، وهذه المخالفات ليست محددة على سبيل الحصر بل يبقى أمر تحديدها سلطة تقديرية للإدارة، أما الجريمة الجزائية فهي محددة على سبيل الحصر ولا يجوز القياس عليها وفقاً لمبدأ الشرعية فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، كما أن الجريمة الجزائية تمس المجتمع ككل وتكون على درجة من الخطورة والمخالفة التأديبية تكون محصورة في إطار مبدأ انتظام واطراد سير المرفق العام ولا تتعدى حدود النظام الإداري في الدولة، أما من حيث العقوبات المفروضة على الجرائم الجزائية فتكون اشد قساوة من العقوبات

التحقيقات من الناحية الإدارية والبت في ذلك إذا كان هذا ممكناً 42 دون الانتظار لنتيجة التحقيق في الدعوى الجنائية من النيابة العامة كلما أمكن ذلك.

فعدم المساءلة الجنائية لا تعني الإعفاء من المساءلة الإدارية لأن لكلٍ منها مقوماته وآثاره، ولأن المخالفة الإدارية تتعلق بسلوك الموظف ومدى إخلاله بواجبات عمله، أما المحاكمة الجنائية فأتورها ينحصر على مخالفة القانون واعتبار ذلك من الجرائم القانونية.

لذلك بعض الأفعال قد لا تشكل جريمة من الناحية الجزائية القانونية ولكنها تعد مخالفة إدارية تستوجب التأديب في ظل القوانين والتعليمات الإدارية التي نصَّ عليها قانون الخدمة المدنية.43

### الفصل الثالث: الجانب التطبيقي

بعد عرض لجان التحقيق الإداري وطبيعة عملهم، والاساس القانوني ولجان تشكيلهم، وغير ذلك، يجدر بنا عرض موقف التحقيق السلبى الإداري لبلدية البيرة في مدينة فلسطين، في قضية فصل (زياد الطويل).

#### أحداث القضية إجمالاً

تم فصل المدعو (زياد الطويل) الموظف في بلدية مدينة البيرة في دولة فلسطين، وقد كان يعمل في الدائرة المالية في فيها، ثم ترقى بعد ذلك إلى مرتبة مدير البلدية، ولكن تم فصله من عمله على أساس صرف علاوات لموظفي البلدية دون سند قانوني لهذا الصرف حسب ادعاء ثلة من أعضاء المجلس البلدي وخلافاً لما هو مثبت في سجلات البلدية، فقام المدعو (زياد الطويل) بنقض هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا، وقد أجابت على طلبه بالرفض ورد الدعوى إجرائياً، دون النظر في موضوع القضية، أو سماع شهادة الشهود، أو التحري في المستندات المقدمة من قبله الدالة على عدم ارتكابه أي مخالفة إدارية أثناء القيام بعمله، وأن قرار الفصل في حقه يعتبر ظلم وجحف في حقه. وتجدر الإشارة هنا إلى أن محكمة العدل العليا الفلسطينية هي ليست محكمة إجراءات فقط كما ادعى القضاء في هذه الدعوى، لكون أن محكمة العدل العليا قد شكلت بموجب قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001 الصادر بتاريخ 2001/5/12 والذي لم ينص في فحواه مطلقاً على أن محكمة العدل العليا "محكمة إجراءات" وأن الكثير من أحكام محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها نصت على الموضوع خلافاً لما أصبح دارجاً على لسان رجالها ومن باب الإشارة إلى ذلك نود بعض الأحكام المتعلقة بجوهر موضوع الدعوى ومنها دعوى عدل عليا رقم (2009/581) حيث ورد في تسيب المحكمة ما نصه "ومن حيث الموضوع" وأن هناك العديد من القضايا ردت موضوعاً وليس اجرائياً. ولا يعرف لغاية الآن الأسباب التي دعت محكمة العدل العليا بالموافقة على سماع افادة شهود الخصم – رغم انهم امتنعوا عن الحضور – للشهادة في حيثيات موضوع الدعوى ورفضت المحكمة سماع شهود الاثبات المقدمين لها ضمن حافظة البيانات، ورفضت الأخذ بتسعة وتسعون بينه خلافاً للقواعد وأصول العدالة. وقام المدعو زياد الطويل برفع دعوى لدى المحكمة الإدارية العليا والتي تشكلت بموجب قرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020م وتعديلاته الصادر بتاريخ 2020/12/30 والذي نص في المادة رقم (38) على أن اختصاص المحكمة الإدارية العليا: تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون المرفوعة إليها بشأن الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية كافة، وتتنظر فيما من الناحيتين الموضوعية والقانونية. وتجاهلت الإدارية العليا ذلك مدعية ان الإجراءات متفقة مع أحكام القانون وقد

الإدارية والتي تتمثل في أغلب الأحيان بالحبس والتي قد تصل إلى حد الإعدام أما العقوبات الإدارية فتبدأ من الإنذار وتنتهي بالفصل من الخدمة.

(42) العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، 273.

(43) شتا، محمد على، (د.ت)، التنظيم والإدارة في القطاع العام، القاهرة: مكتبة عين شمس، ص 343.

تدرعت المحكمتين بذلك خلافا للواقع والذي ثبت بالادالة والحجج القاطعة بان الإجراءات كانت مخالفة للقانون وعلى راسها بان مقدم الشكوى اصبح رئيسا للجنة التحقيق ورفض طلب الموظف المحال بإحالتة الى هيئة مكافحة الفساد وان رئيس لجنة التحقيق لم يقدم الاضبارة لرئيس البلدية وان استقالة ستة أعضاء من اصل 15 عضو وانسحاب عضو اخر وامتناع عضو ثامن عن التصويت لم يدفع المحكمتين الى الدخول في موضوع الدعوى واعتبار كل ما تم امرا مبررا وفقا لعدالتهم.

المستندات التي تقدمت من قبل المدعو (زياد الطويل)، والتي تدل على أن قرار الفصل من عمله كان جائرا وجورا في حقه، وهذه المستندات تتعلق بعدة جوانب:

- الجانب الأول: بدء سريان نظام موظفي الهيئات المحلية على موظفي بلدية مدينة البيرة:
- 1- أن صدور نظام موظفي الهيئات المحلية قد صدر أواخر عام 2009، ودخل حيز التنفيذ أواخر عام 2013 بعد انعقاد عدة اتفاقيات جماعية بين وزير الحكم المحلي والنقابة الوطنية للعاملين في الهيئات المحلية.
- 2- صدر قرار مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 2010 بنظام معدل لنظام موظفي الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 2009 بتقييد تطبيق الشق المالي بإثبات القدرة المالية ومصادقة الوزير بما يشير الى ان النظام اصبح مقيد التطبيق بموافقة الوزير والقدرة المالية وليس ساري.
- 3- تقرير مدير عام وحدة مجلس الوزراء في الحكم المحلي، يؤكد أنه سيشرح بتسكين الهيئات المحلية المصنفة (أ) عام 2012، مما يعنى أن النظام المالي لم يكن مطبقا عليها.
- 4- تم الانتهاء من أعمال التسكين أواخر عام 2012، وتم إعداد موازنة 2013 وتطبيق الشق المالي للنظام. (مستند رقم 1\_بلاغ إعداد الموازنة ومستند رقم/أ مصادقة على موازنة 2012)
- 5- تم الاعتراض من قبل الموظفين على التسكين في شهر 8 عام 2012، كما أن قرارات المجالس السابقة أكدت على أنه لم يتم تطبيق هذا النظام من قبل، ولم تقم بالتسكين مطلقا.
- 6- نظام موظفي الهيئات تم تأجيل تنفيذه، كما ورد بكتاب تعليق الموارد البشرية عام 2012. (مستند رقم 22\_ كتاب الموارد البشرية 2012).

من خلال ما سبق يتضح لنا أن لجنة التحقيق التي أدانت مدير البلدية (زياد الطويل)، قد أسقطت وتناست تاريخ تطبيق الشق المالي على الموازنات وبراءة التشكيلات، وقامت بحوكمة الرواتب إلي موظفي الهيئات المحلية قبل تطبيق الشق المالي، وأعمال التسكين. وتجدر الإشارة هنا الى ان كافة موازنات بلدية البيرة خلال تلك الفترة والتي تشمل براءة التشكيلات تم المصادقة عليها بموجب قرار وزير الحكم المحلي وان مصادقة وزير الحكم المحلي هو قرار اداري صادر عن سلطة وصائية وليس سلطة تقدير لبلدية البيرة وان القرار الإداري الصادر عن السلطة الوصائية يطعن به خلال مدة قانونية سقفها الأعلى ستة شهور ويخاصم به مصدر القرار أي ان الخصومة تنعقد ضد وزير الحكم المحلي لا ضد الموظفين .

- الجانب الثاني: تاريخ انتهاء العلاقة الوظيفية بالدائرة المالية:
- 1- قد صدر قرار بترقية المدعو (زياد الطويل) بترقيته إلي مدير البلدية بتاريخ 2012/3/28، وقام بمباشرة أعماله كمدير للبلدية، وصدق على ذلك الوزير في شهر أيلول، ويستنتج من ذلك انتهاء علاقته بالدائرة المالية.
- 1. في عام 2014 ألزمت وزارة الحكم المحلي الهيئات المحلية بتعيين مدير وحدة الرقابة الداخلية وتم تعيينها وتم الإعلان عن "مأسسة وحدة الرقابة الداخلية لبلدية البيرة" ومأسسة الوحدة تعني نقل صلاحيات الرقابة على كافة الجوانب المالية لصالحية ومسؤولية الوحدة، ورئيس البلدية عام 2019 الذي أصدر قرار الفصل كان عضوا في لجنة مأسسة الرقابة الداخلية وبما يؤكد علمه بكافة الجوانب المتعلقة بالرواتب واليات الاحتساب لها والمسؤول عن مراجعتها

وادخالها الى النظام. وقد أصدرت وحدة الرقابة الداخلية منذ عام 2014 ولغاية 2017 العديد من التقارير الرقابية المتعلقة بالدائرة المالية فلماذا لم تظهر الخلل في حينه – ان كان هناك خللا- حيث ان الدليل التوجيهي للرقابة الداخلية الصادر عن وزارة الحكم المحلي يلزها بإصدار تقاريرها حول الرواتب بشكل دوري أي شهري وهل هناك علاوة حصل عليها أي موظف ولم تحصل عليها هي شخصيا؟ ولماذا قامت برفع دعوى لدى محكمة العدل العليا عند قيام المجلس البلدي بحجب علاوة عشرون دينار من راتبها؟ هل اثبتت وحدة الرقابة الداخلية بان هناك أي علاوة لغاية عام 2012 قد صرفت دون قرار صادر من المجلس البلدي ودون وجود مصادقة من قبل وزارة الحكم المحلي؟ والجواب حتما لا.

2. رئيس البلدية الذي اصدر قرار الفصل هو من قام بمأسسة وحدة الرقابة الداخلية واناط بها مسؤولياتها وشغل عضوية المجلس البلدي منذ عام 2005 وكان عضوا في العديد من لجان المجلس البلدي وبالأخص لجنة تسكين موظفي البلدية وفقا لأحكام نظام موظفي الهيئات المحلية وفشل في التسكين، وكان عضوا في اللجنة الإدارية وعضوا في لجنة شؤون الموظفين وغيرها من اللجان الأساسية. كما ان ذاته من حرص نقابة العاملين عام 2012 على الاضراب من اجل رفع مساهمة البلدية في التامين الصحي الخاص ورفع نسبة غلاء المعيشة. وغيرها من القضايا الخطيرة الأخرى والتي ليس لها علاقة في موضوع البحث.

2- تقديم الموظف (س،ف) القائم بأعمال المديرية المالية، يؤكد على إنهاء علاقة (زياد الطويل) بالدائرة المالية في منتصف عام 2012، وأيضا الكتاب الصادر عن قسم الموارد البشرية. (مستند رقم 9\_ قسم الموارد البشرية)

3- كتاب رئيس البلدية 2014 الموجه إلي رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، يؤكد على أن القصور بالتقارير وعدم ملائمة الكادر بسبب شغور وظيفة المدير المالي.

مما سبق بعد التأكيد من عدم مسؤولية (زياد الطويل) عن أعمال الإدارة المالية، وانتهاء علاقته بها، على عكس ما استندت عليه وحدة الرقابة الداخلية، ولجنة التحقيق، فالمدعو غير مسؤول عن أي قرار صدر بعد شهر آذار 2012.

• الجانب الثالث: طبيعة العلاوات التي تم صرفها لغاية العمل في الدائرة المالية قبل شهر 3 لعام 2012:

1. أن العلاوات والزيادات التي صرفت قبل انتهاء علاقته بالدائرة المالية، وصدور النظام، مستنده إلي قرارات واتفاقيات مجلس البلد، كما أنها هي من أقرت صرف علاوة غلاء المعيشة.

2. مستند رقم 10 المؤرخ في أرشيف البلدية تحت رقم 35501\_1\_02/1 والذي تم إخفائه عن الجلسة التي تم فيها قرار الفصل، وكان به جميع المرجعيات المتعلقة بصرف الرواتب والعلاوات.

كل هذا يعنى أن قرار الفصل كان كيدي وتعدي في حق الموظف (زياد الطويل)

• الجانب الرابع: إقرار وزارة الحكم المحلي بالحقوق الواردة في قسائم الرواتب لشهر كانون 2013:

1. تأكيد ومصادقة وزارة الحكم المحلي المسؤولة على براءة الموازنة للهيئات المحلية.

2. اعتماد المجلس البلدي لشرعية الرواتب عام 2018. وقرار وزارة الحكم المحلي بموجب اتفاقية موقعة مع النقابة الوطنية للعاملين في الهيئات المحلية بأن كل ما ورد في قسيمة راتب شهر كانون اول لعام 2013 هو حق مكتسب.

مما يعنى في ذلك أن الرواتب حتى عام 2018 كانت شرعية ومعتمدة من قبل الجهات المختصة لذلك. (مستند رقم 211\_ محضر اجتماع بخصوص الرواتب).

• الجانب الخامس: المتعلق بالقانون

1. قيام رئيس البلدية بتشكيل لجنة لاحتساب رواتب الموظفين، وصادق المجلس البلدي على ما تنج عن تلك اللجنة، وهذا ما يعنى عدم وجود خلل في المال العام أو إهدار له.

2. صدور قرار الوازرة بعد فوات 60 يوما من تاريخ تقديم التظلم على قرار الفصل، وهذه المدة المحددة قانونا للرد على التظلمات.

## 3. الرقابة على الوقائع المادية في للتأكد من مشروعية القرار

نص قرار محكمة العدل العليا في قرارها في الدعوى رقم 2004/30 على " وللقضاء الإداري أن يراقب الوقائع التي طبقت القاعدة القانونية على أساسها بالقدر الذي يمكنه من الحكم على سلامة تطبيق القاعدة القانونية". واسند ذلك أيضا بموجب قرار المحكمة في الدعوى رقم 1998/10 بتاريخ 2003/12/16 "بأنها تملك في حدود رقابتها القضائية أن تتحقق فيما اذا كانت الإجراءات التأديبية قد تمت وفق الأصول وروعت الضمانات الجوهرية". وان المحكمة في الدعوى رقم 2006/69 بتاريخ 2008/04/21 "يجب أن يكون السبب صحيحا من الناحيتين الواقعية والقانونية". وأكدت المحكمة في قرارها في دعوى عدل عليا رقم 1995/76 و2003/141 بأن من حق القضاء البحث في صحة الوقائع المادية التي أنبنى عليها القرار.

كما أن قرارات العدل العليا استقر على أهمية التأكد من الاختصاص سواء المتعلق بالتفويض أو الحلول أو الإنابة واعتبرت المحكمة بان عيب الاختصاص صدور القرار عن الشخص المختص قانونا من غيره وان عيب عدم الاختصاص من النظام العام وللمحكمة ان تثيره من تلقاء نفسها حتى لو لم يثيره الخصم او الدفاع فاين اختصاص مدير البلدية في العلاوات المالية وأين دور اللجنة المالية والمجلس البلدي ووزارة الحكم المحلي ورعاة الاتفاقيات ولماذا لم تثير المحكمة عيب الاختصاص رغم إثارته من قبل وكيل المدعي؟!

مجلس الوزراء الفلسطيني وقع اتفاقيات عمل جماعية مع النقابات المهنية في فلسطين ومنها الاتفاقية مع نقابة المعلمين والاتفاقية مع نقابة المهندسين والاتفاقية مع نقابة في المختبرات وبموجب تلك الاتفاقيات حصل أعضاء تلك النقابات على حقوق وعلاوات تجاوزت سقف التشريع القانوني واعتبرت تلك الحقوق حقوق تكميلية وشرعية خلافا لتجاهل وحدة الرقابة الداخلية في بلدية البيرة لكافة الاتفاقيات الموقعة مع النقابة الوطنية للعاملين في الهيئات المحلية وخلافا للاتفاقيات الموقعة مع نقابة العاملين في بلدية البيرة وضربت بعرض الحائط قرار وزير الحكم المحلي عام 2019 والذي نص على ان كل ما ورد في قسيمة راتب شهر كانون أول 2013 هو حق مكتسب لكافة موظفي الهيئات المحلية وبشكل يناقض الاتفاقية الموقعة مع وزير الحكم المحلي عام 2009 والاتفاقية الموقعة مع مجلس بلدية البيرة ونقابتها عام 2011 واصر القضاء الفلسطيني بالمرور مرور الكرام عن كافة تلك الاتفاقيات . وتناقضت المحكمة مع قراراتها السابقة والمتمثلة في قرارها في الدعوى رقم 1996/31 بتاريخ 2003/11/5 والذي نص على " بضرورة التثبت من المخالفة المنسوبة للموظف قبل إيقاع العقوبة عليه، وعدم إيقاعها إلا بعد سؤاله عما اسند اليه ومواجهته بتلك المخالفة، وأن يتم التحقيق معه في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية له بحيث يكفل حقه بالدفاع عن نفسه تحقيقا للعدالة وليتمكن من دفع التهمة أو تبريرها وبالعكس ذلك فان عدم مراعاة تلك الضمانات يجعل قرار إيقاع العقوبة بحق الموظف واجب الإلغاء. وكل ذلك تجاهلته وحدة الرقابة الداخلية في بلدية البيرة تحقيقا وحبكا للمؤامرة التي اشتركت بها مع الأطراف الأخرى ذات العلاقة .

كل هذا ينتج لنا أنه القرار صدر مخالفا للقانون.

## ● الجانب السادس: مخالفة لجنة التحقيق المتعمد لموضوعية التحقيق:

1. لم تقوم لجنة التحقيق بالتفريق بين المسؤولية والصلاحيية حيث أن رئيس لجنة التحقيق عندما لم يجد دليلا يدين المدعو خلال عمله رئيس للبلدية انتقل إلى التحقيق عندما كان يعمل في النظام المالي لها، كما أن مقدم الشكوى كان هو رئيس التحقيق وهذا مخالف للقواعد العامة.
2. صدور ما يؤكد من خبير خارجي أنه كان هناك تجاوزات وعدم مصداقيه في تقرير الرقابة الداخلية، وهذا التقرير أساس صدور الحكم بالفصل، وما بني على باطل فهو باطل.

## ● الجانب السابع: الاستهداف الشخصي لمدير البلدية

1. حيث قام المجلس البلدي قبل ذلك بالتعرض للمدعو بكافة الوسائل من عدم حضور جلسات التحقيق، والتهديد، وغير ذلك.

• الجانب الثامن: مزاجية المجلس البلدي في تعامله مع مدير البلدية

1. حضور 11 عضو من المجلس البلدي لمنزل المدعو والاعتذار له، مع تأكيدهم على أنه لا يوجد منه أي مخالفه في عمله تستحق التحقيق معه.

2. أن علاوات غلاء المعيشة التي تم صرفها عام 2018 كانت تحت اشراف المدير المالي (ر،ع)، وليس مدير البلدية. وقد ثبت ذلك لوزارة الحكم المحلي ولاعضاء مجلس بلدية البيرة ولوحدة الرقابة الداخلية خلال التحقيق الذي انعقد لموظف اخر الا ان ذلك لم يدفعهم للرجوع الى الحق مطلقا.

مما سبق يتضح أن هناك فشل في جهاز التحقيق الإداري بالكامل، مما يدعو إلى إعادة بناءه من جديد، وذلك بناء على:

• عدم لجوء المواطنين إلى القضاء الإداري لطرح مظلمهم، والالتجاء إلى أخذ الحق باليد، أو إلى أشخاص وسلطات آخرون، مما يعنى انعدام الثقة والسلطة في القضاء والسلطة.

• تبعية الجهاز القضاء الإداري للسلطة التنفيذية، وهيمتها عليه، مع عدم نزاهة التعيين في الجهاز الإداري، فأصبح للأقربون في السلطة، وهذا مخالف للمادة 37 من قانون السلطة القضائية، مما أدى إلى إثارة الضغائن والحقد، فأصبح الجهاز القضائي يسعى إلى الترقى وأخذ السلطة عن الانشغال بالقضاء بالعدل وتراكم القضايا، وبالتالي عدم الاستقرار بالمجتمع عامة.

ولذلك فإنه يجب التغيير والإصلاح في كافة المؤسسات، وتغيير القيادات والجهاز الوظيفي بالكامل، وتعديل القوانين باستقلال السلطات بعضها عن بعض، حتى تسعي كل سلطة بتنفيذ مهامها دون هيمنة وسيطرة من جانب سلطات أخرى، مع وجود ضمانات لهذه الاستقلالية، مما يؤدي إلى تحقيق العدالة واستقرار المجتمع.

#### مخالفة لجنة التحقيق المتعمد لموضوعية التحقيق

1. برفضها التفريق بين الصلاحية والمسؤولية خلال عملي مديرا للدائرة المالية وخلال عملي مديرا للبلدية وخلافا لقرار المجلس بالإحالة للتحقيق والذي أكد على القول "الوظائف التي كنت تشغلها آنذاك" وعندما لم يجد رئيس لجنة التحقيق حجة يدين فيها مدير البلدية يرتكز عليها في "آنذاك" طلب رئيس لجنة التحقيق ومقدم الشكوى ذاته من المجلس البلدي منح صلاحيات كاملة في التحقيق وصادق المجلس على طلبه. وهنا نؤكد على ان المجلس البلدي لم يراع قاعدة أساسية وهي عدم جواز أن يكون مقدم الشكوى هو ذاته رئيس لجنة التحقيق لمنع تضارب المصالح. (مستند رقم 17 -قرار المجلس البلدي، ومستند رقم 18-الكتاب المقدم من عضو المجلس ج، ط)

2. وتجدر الإشارة إلى إنني امتنعت عن استكمال حضور لجنة التحقيق بناء على التهديد والوعيد من قبل رئيس لجنة التحقيق بقوله "راح تشوف شو راح يصرك" وان لجنة التحقيق باطلة لكونها تحقق في مواضيع سابقة وتم فرض عقوبات مجحفة بخصوصها سابقا من قبل المجلس البلدي، وبناء على استشارة محامي النقابة الوطنية للعاملين في الهيئات المحلية في حينه وامتناع المجلس عن الرد على كتاب المحامي الذي يطعن في لجنة التحقيق

3. مراسلات خاصة بتنفيذ صرف علاوة 2018 من موظفي البلدية والتي فندت علاوة 2018 والتي حقق فيها رئيس لجنة التحقيق، حيث أكدت هذه المراسلات على عدم وجود علاقة لزيادة الطويل بصرف العلاوة عطفًا على تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية الصادر في كانون أول من العام 2021. وتحميل رئيس البلدية المسؤولية عنها. (مستند رقم

## جريمة هدر المال العام :-

جريمة هدر المال العام هي جريمة مكتملة الأركان بحيث يجب ان تشمل الجريمة الركن المادي بمعنى وجود فعل مجرم والفعل المجرم هو امتناع المدير المالي عن اعلامه لرئيس البلدية بان رفع الرواتب مخالفا للقانون وإصرار المجلس البلدي ورئيس البلدية على مخالفة القانون وبمصادقة وزارة الحكم المحلي وبرعاية وزارة العمل ومحافظة رام الله والبيرة واتحاد النقابات العمالية فاين اذا الركن المادي؟ وهل وجدت الرقابة الداخلية لغاية عام 2013 أي قرار شخصي صادر عن المدير البلدية دون قرار مجلس بلدي ودون مصادقة وزارة الحكم المحلي؟ والركن المعنوي هو وجود إرادة ائمه فهل قام المدير المالي بزيادة راتبه بشكل شخصي امان المدير المالي أصلا لم يكن صاحب صلاحية بالدخول الى نظام الرواتب وهو من فرض ان الرواتب من مسؤولية موظف واحد يمنع أيا كان الدخول اليه مطلقا. الا يستحق الموضوع ان تتم مقارنة رواتب موظفي بلدية البيرة برواتب موظفي مدينة مجاورة طبقا النظام عام 2016 ورفضت تطبيقه عام 2013 ورواتب موظفيها ضعفي رواتب موظفي بلدية البيرة! وزير الحكم المحلي اعتبر ان ما قام به مجلس بلدية البيرة من تجاوزات للنظام مسؤولية مدير البلدية ودون إعطاء أي مبررات قانونية رسمية لذلك وما زال يصادق لغاية اليوم على براءة تشكيلات لبعض الهيئات المحلية والتي تطبق ثلاثة أنظمة على موظفيها مع العلم ان المادة رقم (46) من نظام موظفي الهيئات المحلية نصت على "يلغى كل ما يتعارض مع احكام هذا النظام".

هدر المال العام ارتكبه المجلس البلدي الذي تسلم أمور البلدية منذ شهر أيار 2017 ولغاية شهر شباط 2022 حيث منح الموظفين علاوة مواصلات كان الاتفاق مع النقابة بالامتناع عن صرفها للموظفين مطلقا لكون ان هناك اتفاق بصرف مبلغ شهري لجميع الموظفين بقيمة عشرون دينار. هدر المال العام برفع درجات موظفين خلافا للقانون ومنح علاوات مخالفة للقانون.

## حيثيات واقعة فصل الموظف (زياد الطويل)

1. أن المجلس البلدي هو المسؤول عن الاختصاص الوظيفي طبقا لقانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1990.
2. صدور قرار صرف غلاء المعيشة، بعد صدور نظام الهيئات المحلية، وكان ذلك استجابة للجنة العاملين في البلدية، بسبب عدم الاستقرار السياسي، وتضارب الأحزاب.
3. مماثلة المجلس البلدي في التسكين، دون إبداء الأسباب.
4. وزارة الحكم المحلي شهدت وأقرت المجلس البلدي لاتفاقيه العمل الجماعية، رغم كونها مخالفة لأحكام النظام، كما كانت تعد لحل لجنة تيسير الاعمال في البلدية، الا أن مدير عالم الموازنة لم يصدق عليها .
5. قيام وزارة الحكم المحلي بحل مجلس البلديات، وتحويلها إلي لجان تسير أعمال، مما يعنى أنها المسؤولة عن كافته قراراتها.
6. بمجرد الانتهاء من أعمال التسكين، انتهت العلاقة بين المدعو، والدائرة المالية، وذلك بتعيينه مديرا للبلدية، وهذا ما تم تأكيده في كتاب الموارد البشرية.
7. إغفال الرقابة الداخلية في تقاريرها، أن كافة قرارات المجلس البلدي قرارات إدارية، لا يقبل الطعن بها بعد مرور ستون يوما، لكونها أحدثت مراكز قانونية، ومحصنه قانونيا.
8. أن المدعو خلال عمله مديرا للمالية نفذ جميع القرارات الصادرة من المجلس، واعلم رئيسه المباشر بذلك.
9. توقيع وزير الحكم المحلي اتفاقيه إقرار الحقوق المكتسبة عام 2009، والتي اقرت براتب شهر 2013/12.
10. إقرار وزير الحكم المحلي والمجلس البلدي بتشكيل راتب شهر 10 لسنة 2018.
11. عدم وجود أي توقيع من المدعو(زياد الطويل) مختص بالرواتب بعد تعيينه مديرا للبلدية.

12. قيام رقابة الحكم المحلي بمراقبه أعمال البلدية خلال السنوات الماضية، ولم يتم الاعتراض من قبلها على الرواتب والعلاوات، بل صدقت عليها.
13. القرارات الإدارية غير المشروعية، تتعامل معاملة القرارات الصحيحة إذا لم يتم الطعن فيها في المعاد المحدد قانونا، فإذا لم تطعن في المعاد المحدد أصبحت محصنة بقوة القانون.
14. وفقا للمادة 59 من القانون الأساسي أن مجلس الوزراء هو المسؤول عن متابعة تنفيذ القانون، وضمان الالتزام به.
15. العقوبات التي أوصت بها لجنة التحقيق وصدق عليها المجلس البلدي، غير عادلة، مما يعنى أن أسباب التحقيق خفيه وكيديه، كما أنه لم يجري التحقيق مع الباقي بناء على قاعده "مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه"، وإنما تم ترفيقه إلى مدير دارة الشؤون الإدارية، والأخر تم تخفيض درجته فقط.

### الدعم القانوني من خلال الأحكام القضائية بجمهورية مصر العربية.

- 1- تحصيل القرار الإداري.
- كما أشرنا سابقا أنه متى تحصن القرار الإداري بقوة القانون، فإنه لا يقبل أي دعوته تغير من المراكز القانونية التي اكتسبت من خلاله.
- المادة رقم 82 من القانون رقم 47 لسنة 1978 والتي تنص على "تستطيع السلطة الأعلى تعديل القرار الصادر من السلطة الأدنى، أو توقيع الجزاء، أو سحب القرار، خلال ثلاثون يوما من إبلاغها به، والا أصبح محصنا بقوة القانون". الطعن رقم 734 لسنة 34 مكتب في صفحة رقم 410، تاريخ 1989.
- 2- إعفاء العامل من المسؤولية التأديبية عن المخالفة المرتكبة تنفيذا لأمر رئيسه في العمل.
- المادة رقم 80 من قانون العاملين بالقطاع العام رقم 48 لسنة 1978 والتي تنص على "يعفى العامل من الجزاء أثر المخالفة، إذا ثبت أن هذه المخالفة كانت تنفيذ لأمر مرؤوسة، بالرغم من تنبيه كتابة أنها مخالفة". الطعن رقم 1090 لسنة 7 ق\_ جلسة 1963/5/11.
- وعلى هذا يشترط لإعفاء العامل من المسؤولية عن تنفيذ أوامر مرؤوسة المخالفة للقانون في ثلاث حالات:
- أولاً: صدور أمر إداري من رئيسة مخالف للقانون.
- ثانياً: أن يتم التنبيه من قبل العامل على أن الامر الوارد به مخالفه.
- ثالثاً: ثبوت صدور الامر من الرئيس، أو التنبيه من العامل كتابة.
- وتوجد حالات استثنائية من الالتزام بالإثبات كتابة:
1. اعتراف الرئيس بصدور الامر منه.
  2. حالات الضرورة القصوى والعاجلة، والقوة القاهرة.
  3. حالات الاكراه الأدبي، أو المعنوي.
- 3- ضمانات التحقيق.
- المادة رقم 146 من قانون المرافعات المدنية والتجارية نصت على "يجب توافر عدة من الشروط في شأن صلاحية القاضي الذي يتولى التحقيق، ويترتب على عدم توافرها عدم الاعتداء به". الطعن رقم 3429 لسنة 36 ق.ع، جلسة 1991/6/1.
- بناء على ما سبق يتضح لنا جليا لتظهر الحقيقة كالشمس، أن قرار المدعو (زياد الطويل) قد صدر مجحفا في حقه.

قرارات عدل عليها صادرة من القاضي (ح، أ)

قرار 2019/294 عدل عليه 2020/9/7

- فيما يتعلق بالقرار المطعون فيه الأول، فإن المحكمة تجد أن القرار واجب الإلغاء للأسباب التالية:
- أن لجنة التحقيق مشكلة على خلاف حكم القانون، حيث أنها تم تشكيلها مكونة من خمس أعضاء، في حين نصت المادة 31 من نظام موظفي الهيئات المحلية على أن "تشكل من المدير التنفيذي، بالإضافة إلى عضوين من المجلس البلدي".
  - لم يعمل المجلس البلدي حكم القانون عند إصداره القرار المطعون فيه، حيث أنه استند في قراره إلى أعمال لجنة التحقيق، في حين نصت المادة 31، 32 من ذات النظام على أنه "يجب على المجلس البلدي بعد انتهاء لجنة التحقيق من تقديم توصياتها، أن يباشر بنفسه تحقيقاً آخر".  
قرار 2020/219 عدل عليه 2020/10/28
  - رفض وزير الحكم المحلي المصادقة على القرار الصادر بتوقيع العقوبة الصادر بشأن فصل موظفة تدعى (علا عنيمات)، لعدم تناسب العقوبة مع جسامة المخالفة، وعليه يكون ألنعي، أن عدم اقتران مصادقة وزير الحكم المحلي على قرار المجلس يعتبر قرار باطل يتوجب إلغائه.

#### مخالفة القرار الإداري خلافاً للقانون في بلدية البيرة - فلسطين

قبل البدء في الكلام عن كيفية مخالفة القرار الإداري عن طريق دعوي الإلغاء، يجدر بنا أولاً تحديد سلطة الإدارة المقيدة التقديرية في بلدية البيرة، لكونها هي الخطاب الملزم والأمر من المشرع للإدارة. فقد نصت المادة 73 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 في شأن تقادم المخالفات التأديبية على أنه:

" لا يجوز إحالة الموظف الذي ارتكب مخالفة تأديبية إلى التحقيق ما دام مضي على اكتشافها ستة أشهر" كما نصت في المادة 74 من ذات القانون على حالات الاعفاء من العقوبة التأديبية بقولها " لا يعفى الموظف من العقوبة الصادرة استناداً إلى الأمر صادر من رؤوسه إلا إذا ثبت إنها ارتكبت استناداً إلى أمر صدر من رؤوسه وتم تنبيه له هذه المخالفة" وقد تضمن أنه فيما لم يرد فيه نص من نظام موظفي الهيئات المحلية، يطبق عليه قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية.

كما حدد القانون الجهات المختصة لمسؤولية الرواتب في المادة 5، كما حددت مهام هذه الوحدات، بقولها " تنشأ في كل دائرة حكومية وحدة شئون الموظفين تتولى المهام التالية":

- 1- تعاون الوحدة مع متخذي القرار في الدائرة الحكومية لوضع السياسات الخاصة بالموظفين، ومتابعتها، مع مراجعتها من وقت لآخر.
- 2- العمل على الارتقاء المستوي المهني للموظفين، من خلال تهيئة المناخ المناسب.
- 3- المساهمة في تطوير الأداء البشري، من خلال عمليات إدارة الموظفين، من تعيينهم، وترقيتهم، وغيرها.
- 4- التنسيق مع ديوان المحافظة لتحديد مدي حاجة الموظفين للتدريب.
- 5- نصت اللائحة التنفيذية من قانون نظام موظفي الهيئات المحلية على الإجراءات والنماذج التي تستخدم في الوحدة، كما ورد في المادة 5 من التعليمات الخاصة ببيان كشوف الموظفين تكون تابعة لشؤون الموظفين، وليس بالدائرة المالية.

مما سبق يتضح لنا أن قانون الهيئات المحلية لم يترك للمجلس البلدي جميع الصلاحيات، بل حدد لها حدوداً وجعلها سلطة مقيدة، كما وضع عليها رقابة من قبل وزارة الحكم المحلي، وذلك من خلال المادة 2 الفقرة الأولى، والمادة 15، مما يعني أن خروج الإدارة عن هذه السلطة المحددة من قبل القانون قد أفقد قراراتها المشروعية، لعدم خضوعها لما

تقضى به القواعد القانونية، وقد تجسد من هذا المبدأ مبدأ "استقرار المعاملات والأوضاع القانونية"، من عدم سحب القرارات الإدارية المشروعة، وغير المشروعة، لما لها من اثار مترتبة عليه.

### مخاصمة القرار الإداري، وتوجيه الخصومة

علق الدكتور محمد شراقة على قرار محكمة العدل الفلسطينية رقم 2009/296 مشيراً إلى أن الخصومة يجب أن توجه إلى مصدري القرار، لكون دعوي الإلغاء من دعوي عينية توجه ضد القرار المطعون فيه، وعلى هذا يتفرع أمران: أولاً: أن الخصومة هنا من مجلس بلدي سابق، لمجلس بلدي حالي، وهو لم يكن له أي صفة عند إصدار القرار المطعون فيه، وهذا يتعارض على ما استقر عليه القضاء والقانون.

ثانياً: مخاصمة الموظف المفصول لوزارة الحكم المحلي، ومجلس البيرة لكونهما مصدري القرار، أمر قانوني شكلاً، ولكن للرجوع إلى المادة 5 المعدلة برقم 35 الخاصة بتشكيل لجنة التحقيق، نجد أنها مخالفة للصلاحيات المحددة الواردة بها، مما يعتبر خلافاً للقانون.

الأسباب التي دعت إلى حل لجنة تسير الاعمال في بلدية البيرة عام 2012 من خلال وزارة الحكم المحلي للوصول إلى هذه الأسباب يجدر بنا الرجوع إلى ما هو منشور عبر المواقع الالكترونية، بسبب عدم وضوح وعلانية هذه الأسباب.

تم التصريح من قبل وزير الحكم المحلي أن السبب يرجع إلى استقالة أغلب الموظفين لهذه اللجنة، وهذا مخالفاً لما نص عليه القانون بشأن حل المجلس والتي حددت بحالتين فقط وهما:

- تجاوز المجلس صلاحيته المنصوص عليها في القانون، أو الإخلال بها.
- انتهاء مدة دورة المجلس.

كما صرح رئيس البلدية الحالي (ع، أ) الذي عضوا في المجلس البلدي، أن سبب تقديم استقالة هو تفرد رئيس البلدية بالقرارات وعدم التصديق على اتفاقه عرضت من قبل وزارة الحكم المحلي في حين صرح رئيس البلدية (جمال الطويل) بالتوقيع على الاتفاقية، مع رفضه التوقيع على مطالب العاملين والتي تمثلت في:

- صرف غلاء معيشة.
  - تشكيل لجنة الموظفين بمشاركة العاملين.
  - صرف زيادة سنوية بأثر رجعي.
  - رفع نسبة مساهمة البلدية، وحماية الحقوق المكتسبة.
  - إزالة جميع العقوبات من ملف الموظفين.
  - وأضاف إلى أنه بذلك يصبح رئيساً غير مسؤول.
- ملاحظة على القرار
- يجب أن يصدر القرار بتصويت 7 من الأعضاء من أصل 15.
  - عدم التفرقة بين عمل الموظف كمدير للبلدية، وبين عملة كمدير مالي،
  - كما لم يتم التحقيق مع المدير الحالي عن عام 2018، في حين أن الموظف المفصول انتهت علاقته بالمجلس بداية من شهر حزيران 2017 فيجب أن يسأل عن أي مخالفة المجلس الحالي.
  - عدم تفريق القرار بين فترة البدء في تطبيق نظام موظفي الهيئات رقم 2019/7 وما قبلها.
- ملاحظة على لجان التحقيق

- عدم حيادية المجلس، والتعامل مع الحكم باتهامات خطيرة تتعلق بالشرف الوطني، كما قامت بالتهديد والوعيد وعدم المبالاة.
- صدور دراسة التقارير، وكتابة الملف الافتتاحي صدر من رئيس لجنة البلدية منفردا (ج، ط)، وهو ما تم إثباته في التقارير من عدم حضور أثنان من أعضاء اللجنة.
- اتفاق أحد الموظفين مع لجنة التحقيق للإيقاع بالموظفين الآخرين.
- موقف وزارة الحكم المحلي من نظام موظفي البلديات لسنة 2009، ومن القضية المماثلة أمامنا:
  - تواطؤ الوزارة مع البلدية، فهي على علم وداريه بعدم تطبيق بلدية البيرة لنظام موظفي الهيئات المحلية، كما كانت شاهدة على اتفاقيات العمل الجماعية، من صرف غلاء المعيشة على الرواتب.
  - مخاطبة رئيس البلدية لوزارة الحكم المحلي للتصديق على قرار الفصل بسبب هدر المال العام، والتغيرات التلي جرت على راتب مدير البلدية، وهما سببان منفصلان.
  - الحصانات التي منحها وزارة الحكم المحلي ومجلس الوزراء للهيئات المحلية قبل قرار الفصل:
- 1- اتفاقية التفاهم بين وزارة الحكم المحلي، والنقابة الوطنية، وتعهد الوزارة بعدم المساس بالرواتب، والحقوق المكتسبة.
- 2- مصادقه الوزارة على موازنة 2012 مع علمها بعدم تطبيق نظام موظفي الهيئات.
- 3- صدور القرارات من وزارة الحكم المحلي على صرف العلاوات، وعدم الاعتراض عليها من قبل الرقابة.
- 4- اعتراف الاتفاقية الموقعة بين الوزارة، ومجلس البلدية عن فرق الراتب لعام 2018.
- 5- أول بلاغ اعداد موازنات التزمت به البلديات الخاص بالشق المالي كان لعام 2013.

#### المبادئ التي أرسى محكمة العدل الفلسطينية عليها:

- عدم الطعن في القرارات الإدارية الغير مشروعة، بعد فوات الميعاد القانوني للطعن، وتحصن بقوة القانون، وتقديم دعوي الإلغاء تعتبر غير مقبولة شكلا. (2009/235)
- صحة وسلامة القرارات الإدارية حتى ترد بيانات قاطعة ما تدل على عكس ذلك. (2008/38)
- مسؤولية متابعة تنفيذ القوانين تقع على عاتق مجلس الوزراء، وله في سبيل ذلك أن يتخذ جميع الإجراءات.

#### قرارات محكمة العدل العليا

دعوي رقم 2009/325

رفض المحكمة الدعوي شكليا، بناء على فوات ميعاد الطعن القانوني، فتتعامل القرارات الغير مشروعة معاملة القرارات السليمة وتحصن بقوة القانون، وذلك لاستقرار المراكز والحقوق، وهذا ما استقر عليه القضاء والفقه.

دعوي رقم 2016/235

قرار سحب التصديق على الاتفاقية، ووقف العمل بها، وهي الاتفاقية المبرمة بين بلدية عنتبا والمدعي، ومصديق عليها من قبل وزير الحكم المحلي، وقد تم قبول الطعن لتقديمه في المعاد المحدد قانونا.

#### موقف المجلس البلدي الحالي من الية صرف الرواتب السابقة

حصول الموظفين على ذات العلاوات خلال السنوات الماضية، وذلك بناء على صدور قرارات إدارية من المجلس

الحالي وهي:

- 1- البند رقم 2 من القرار رقم 12 من الجلسة الأسبوعية رقم 2013/4 والتي قررت ما يلي:

- صرف غلاء معيشة بنسبة 2.75 وبأثر رجعي عن سنة 2012، وتعديل العلاوة بعد صدور قرار وزير الحكم المحلي بالنسبة النهائية.
- صرف علاوة سنوية اعتبار من شهر كانون 2013 وقيمتها عشرون دينار.
- شراء ملابس للعاملين المستحقين.
- اعتماد المجلس قرار مجلس الوزراء رقم (14/21/01 م.و.س.ف) 2012 الخاص بالحد الأدنى للأجور.
- مشاركة الموظفين في التأمين الخاص 30%، والمجلس 70%.
- تحويل الخطوط البلدية إلى نظام سي يو جي ومكس، وذلك بالتنسيق مع شركة الاتصالات.
- 2- البند الرابع من الجلسة الأسبوعية رقم 2014/4، الخاص بالمصادقة على القرارات المتفق عليها في البند السابق، بشأن صرف العلاوات.
- 3- البند رقم 17 من الجلسة الأسبوعية رقم 2015/3 والتي نصت على:
  - صرف الزيادة السنوية
  - الموافقة على بند السالف استنادا إلى المادة 126 من النظام المالي للبلديات.
  - تأكيده على تنفيذ الاتفاقية الجماعية الموقعة مع نقابة العاملين.
- 4- البند رقم 10 من الجلسة الأسبوعية رقم 2017/1.
- 5- البند رقم 42 من الجلسة الأسبوعية رقم 2018/3.
- 6- القرار رقم 12 من الجلسة الأسبوعية رقم 2016/1.

#### حكومة رام الله تحل مجلس بلدية البيرة المنتخب

2012/2/25

جاء اتصال هاتفيا من نائب محافظ رام الله والبيرة (حمدان البرغوثي)، بحل المجلس البلدي بناء على قرار وزير الحكم المحلي في مدينة فياض، وقد قدم وفدا من محافظة رام الله للاستلام والتسلم، رغم كون هذا المجلس قد انتخب بطريقة شعبية ورسومية، ولهذا رفض الشيخ الطويل التعامل معهم، ولكون هذه المجلس بعد انائها من العمل تبقى كمجالس لتسيير الاعمال، كما طالب الشيخ الطويل بالتدخل العاجل لمصادر الحريات بالصفة لوقف الاعتداءات من قبل حكومة رام الله، والتي تقييد كل من ينتهي لحركة حماس، كما أن لجنة العاملين قد قامت بعمل اضراب سياسيا عن العمل، وذلك للمطالبة بتحسين ظروفهم، فوافق الطويل على جميع مطالبهم قبل بدء الاضراب، إلا أنهم استمروا به، كما أنه تزامنا مع ذلك قام سته من أعضاء المجلس بتقديم استقالتهم لوزير الحكم المحلي، فأعلن رئيس البلدية (جمال الطويل) عن استعداده لتوقيع اتفاق مع لجنة العاملين في البلدية لإنهاء ذلك الاضراب، وقد كان من بين من قدموا استقالتهم العضو (ع، أ)، ولما رأي أن رئيس البلدية على استعداد لتوقيع الاتفاقية، رفض ذلك لأن الاستقالة المقدمة من جهتهم كانت جديدة لا رجعة فيها.

#### نص الاتفاقية المنتظر التوقيع عليها

- التزام البلدية بصرف غلاء المعيشة على الراتب حسب ما يصدر من الجهاز المركزي للإحصاء، وبأثر رجعي.
- صرف زيادة سنوية بمبلغ عشرون دينارا أردنيا، وبأثر رجعي.
- انجاز عملية التسكين بمدة لا تتجاوز الشهر الحالي.
- تشكل لجنة عاملين بصفة مراقب.

- إعادة دراسة ملفات الموظفين بما ينسجم مع أحكام القانون.
  - الغاء إي تجاوزات بشأن العقوبة التأديبية غير القانونية.
  - مساهمة البلدية بنسبة 70% في تغطية التأمين الصحي الخاص بموظفيها.
  - تشكيل لجنة شؤون موظفين حسب المادة 10 من نظام الهيئات المحلية.
- وزارة الحكم المحلي توضح لوطن أسباب الغاء الزيادة السنوية لموظفي البلديات أوضح الوكيل المساعد في وزارة الحكم المحلي (عبد الكريم سدر)، لوطن النظام الجديد الذي تم التوصل اليه نهاية 21018، وجري تطبيقه مع بداية العام الجديد
- كما أضاف أن العمل بالنظام استمر حتى عام 2018، حتي رأينا بعض الضباب في النظام غير واضحة، وتحتاج إلي تعديل، فقمنا برغبتنا بأجراء التعديلات على هذا النظام.
- وأن هذه الحوارات قد استمرت لمدة ستة اشهر حتي تم صدور النظام الجديد.
- كما أن النظام الجديد أفضل من النظام الصادر عام 2009، وذلك لإعطائه للموظفين حقوق إضافية، كما أنه تم إزالة أغلب الغموض التي كانت تعترى النظام السابق.
- وحول الأسباب التي دفعت الوزارة الى تعديل النظام القديم أوضح (سدر) إلي أنه كان هناك إشكالية تحدث سنويا مع بعض البلديات في تفسير بعض النقاط المتعلقة بالموازنة، فلذلك تم التواصل مع اتحاد البلديات والنقابة الوطنية لحل هذه الإشكالية.

#### المرافعة

معالي المهندس مجدي الصالح حفظه الله

وزير الحكم المحلي

تحية طيبة وبعد

الموضوع: قرار مجلس بلدية البيرة بفصلي من العمل

(زياد الطويل\_ مدير بلدية البيرة)

نتقدم من معاليكم بأحر التحيات، سائلين الله لكم دوام التوفيق، وبالإشارة إلي الموضوع، وبناء على حيثيات القرار المشار اليه أعلاه نود اعلامكم بما يأتي:

- أن مجلس بلدية البيرة قرر تشكيل لجنة التحقيق في الرواتب، وكان ملف التحقيق سري لم يعرض على أعضاء المجلس، بجانب أنه لم تقرأ التهم إلي وتم الاكتفاء بالإشارة الى التلاعب والفساد.
  - تشكيل اللجنة قد خالفت المادة 35 من قانون الهيئات المحلية.
  - كافة الموازنات والبراءة التشكيلات تم الموافقة والمصادقة عليها من قبل المجالس البلدية، كما تم الرقابة عليها من وزارة الحكم المحلي.
  - قام ديوان الرقابة المالية بفحص التغيرات على راتب مدير البلدية، وقدم تقديره النهائي، بعد أن كان رد البلدية على النحو التالي:
- 1- تصنيفات موظفي البلدية وبراءة التشكيلات كان بها خلل منذ عام 2013، والمجلس الحالي لا علاقة له بها، كما أن الرقابة المالية خلال تلك الفترة لم تقم بالتدقيق فيه رغم أهميته.
  - 2- تم تعييني مديرا للبلدية بتاريخ 2012، ولم ينص قرار التعيين على بقائي مديرا للمالية، وذلك منعا لتضارب المصالح، رغم ذلك أصرت لجنة التحقيق باعتماد وصف وظيفي قديم إمعانا في الاتهام.

- 3- آخر صرف للمرتب دقق من قبلي وتم المصادقة عليه بتاريخ 10/18/2012، وصرف راتب شهر 10 حسب المرفق قد صادق عليه المحاسب الجديد والمرفق.
  - 4- تبين خلال أول جلسة تحقيق عدم دقة ما ورد في التقرير المقدم، خاصة فيما يتعلق بصرف العلاوات الإدارية خلال شهر أيار 2017، حيث لم يذكر التقرير أنني كنت في إجازة لمدة شهر، وبسبب سرية ملف التحقيق تفاجئ اللجنة بأنه يجوز صرف علاوة غلاء المعيشة أعلى من نسبة دائرة الإحصاء، وعلى اثر ذلك قرر المجلس البلدي منح لجنة التحقيق الصلاحيات الكاملة.
  - 5- تقارير الرقابة الداخلية خلت من قرارات المجلس البلدي، كما أنها لم تفرق بين قبل تطبيق نظام موظفي الهيئات المحلية، وبين ما بعد تطبيق النظام.
  - 6- (ع،أ) رئيس البلدية الحالي كان عضواً في مؤسسة الرقابة الداخلية في بلدية البيرة، ومديراً للوحدة الداخلية، فأين كانت الرقابة من تلك التجاوزات من تاريخه؟
  - 7- شغور منصب المدير المالي، وذلك لطرح البلدية إعلان لتوظيف مدير مالي بتاريخ 2013/8/27.
  - 8- لم يكن لي إي إمكانية للدخول إلي برامج الرواتب طيلة فترة عملي ببلدية.
  - 9- قسائم الرواتب لشهري كانون ثاني وشباط لعام 2013 يثبت عدم صحة ادعاء لجنة التحقيق بأن راتب نادر صرصور عاد الي ما كان عليه قبل 2012، وراتب زياد لم يعد.
  - 10- رئيس البلدية الحالي كان عضواً في المجالس البلدية المتعاقبة، بالإضافة الي خمسة أعضاء اخرون، وقد صادقوا على القرار، على الرغم من حصولهم على كافة العلاوات التي حصل عليها الموظفون خلال فتره عمله.
  - 11- اقر المجلس البلدي لوصف الوظيفي لرئيس قسم الشؤون المالية متابعة الرواتب، وأن أي تقصير أو غياب في واجبتها لا يتحمله طرف آخر.
  - 12- الخلل الحاصل في الاستلام والتسليم، من عدم شمول العملية بكشف الاتفاقيات والعقود المبرمة بين الهيئة المحلية وأي طرف آخر، نتيجة غيابي عن العمل بسبب السفر يخلى مسؤوليتي من أي تقصير.
  - 13- عدم وجود أي توقيع على سند مالي من مدير البلدية، يعني عدم مسؤوليته عن أي خلال مالي.
- وختاماً نتطلع من سيادتكم باستجلاء الحقائق، والايعاز من طرف معاليكم لمن يلزم بدراسة المستندات والوثائق، وأنا على أتم استعداد لتوضيح أي ما ترغبون في توضيحه، في أي وقت ترونه مناسباً.
- تفضلوا بقبول فائق الاحترام
- زياد الطويل
- مدير بلدية البيرة.

#### الخاتمة

بعد البحث والاطلاع في معرفة الجهات المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري، ومدي سلطاتها الممنوحة في سبيل ذلك، وجدت أنه يمكن لهذه اللجان اتخاذ إجراءات احتياطية تجاه الموظف المحال للتحقيق، مثال الوقف الاحتياطي، حتى استكمال باقي التحقيقات، وبعد الانتهاء من التحقيق مع الموظف يحق لها التصرف في تلك التحقيق وذلك بعد إبداء رأيها والتوصيات المسندة بالأدلة القانونية، وأن هذه التوصيات أما أن تكون بحفظ التحقيق الإداري المؤقت أو القطعي، أو إقرار المسؤولية لدى الموظف مما يستوجب توقيع الجزاء التأديبي، وللجهة المختصة أن تأخذ بتلك التوصيات أو تطرحه. هذا من ناحية الجانب النظري، أما من ناحية الجانب التطبيقي وجدت أنه كان هناك موقف سلبي لجهات التحقيق الإداري في مدينه البيرة\_ دولة فلسطين تجاه الموظف المفصول ظلماً وبهتاناً من جراء لجنة تحقيق تم تشكيلها على غير أساس قانوني، وتم صدور حكمها دون السماح للموظف بسماع أقوله في القضية المنسوبة إليه، ودون

الالتفات إلى أنه تم ترقيته قبل حدوث المخالفة الإدارية التي نسبت إليه من صرف علاوات غلاء معيشة، مما تسبب في إهدار المال العام للدولة، وأرى أنه لا بد من التدخل وإجراء بعض التعديلات أو إلغاء القانون الإداري الحالي الموجود بدولة فلسطين، ووضع قانون عادل ومنظم، وذلك لتنظيم تكوين هذه اللجان للوصول إلى مؤسسات قوية قادرة على البناء والإصلاح. وأخيرا الحمد لله الذي وقفني إلى إتمام بحثي، وأسأل الله دوام التوفيق.

## التوصيات

لكي يكون هناك جهاز قضائي إداري قوي مستقل يجب الإصلاح به من عدة جوانب:

أولاً: فيما يخص لجان التحقيق التي تشكل من قبل السلطة التنفيذية:

1- التي تشكل من قبل السلطة الوطنية

أ- من الناحية النظرية

القانون الحالي المعمول به في فلسطين يسمح بتكوين لجان يسند إلى التحقيق الإداري والجنائي، وتكون هذه اللجان مؤقتة، وتسلم تقاريرها وتوصياتها لرئيس السلطة الوطنية، وهو غير ملزم بها، وهذه اللجان وضعت لخدمة بريطانيا عندما كانت محتلة لفلسطين، وكانت لصالحها، ودون اعتبار لصالح الشعب الفلسطيني، لذا يجب تغيير هذا القانون الحالي أو تعديله، مع الأخذ بالاعتبارات الآتية:

1. عدم ترك اختيار لجنة التحقيق لرئيس البلدية، مع وضع اعتبارات أن يكون أعضائها ذو مؤهل عالي، مع النزاهة وعدم القرابة.
  2. أن تكون سلطات هذه اللجنة محددة ومشكلة من قبل القانون، وأن يسمح بنشر تقاريرها بضوابط محددة ومعينة من قبله.
  3. تكون اتخاذ قرارات هذه اللجنة بناء على الأغلبية المطلقة.
  4. نص القانون على تقديم نسخة من تقارير اللجنة للمجلس التشريعي، حتى يقوم بالرقابة السياسية على السلطة التنفيذية، وكذلك نسخة للنائب العام لملاحقته للجرائم (إذا اقتضت التقارير ذلك)، ونسخة للرقابة العامة، والمستقلة.
  5. إعطاء الصلاحية للرئيس أن يشكل لجان تحقيق سريه في ظروف استثنائية وبناء على القانون، لأسباب يتم عرضها على المجلس التشريعي، ويحق له الاطلاع على نتائج التحقيق.
- وختاماً: أن قانون لجان التحقيق لعام 1921 يعيب عليه أنه يعطى السلطات المطلقة لرئيس السلطة التنفيذية، لذا توصي اللجنة الفلسطينية المستقلة بتعديل القانون أو استبدال.

ب- من الناحية التطبيقية

1. قرارات تشكيل لجان التحقيق لا يتم نشرها، لذا يجب نشرها في الوقائع الفلسطينية لكي تكتسب القوة القانونية، وإتاحتها في البحث العلمي للدارسين.
2. لجان التحقيق الحالية لا تستند إلى أي أساس قانوني، لذا يجب أن يتضمن القانون نصوص تشكيلها.
3. يجب أن تنشر كافة تقارير لجان التحقيق، وخاصة الرئاسية.
4. تقديم كل من تشير إليه لجان التحقيق بتحمل مسؤوليته في الحوادث للمسائلة.
5. وجوب أن تكون جلسات اللجان علانية، وتكون سرية في أسباب خاصة جدية.
6. الإلغاء أو تعديل قانون 1921.

\* اللجان التي تشكل من المستويات الإدارية الأدنى:

هذه اللجان لجان إدارية بحثه، تختص بتقصي الحقائق دون إبداء قرارات، أو سلطات لاتخاذ قرارات تأديبيه:

- لذلك يجب أن هذه اللجان بناء على نصوص قانونية، وتعطي لها الحق في تقديم قرارات وتوصيات.
- ثانياً: فيما يخص لجان التحقيق التي تشكل من قبل المجلس التشريعي
1. أساس وجود هذه اللجان من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، لذا يجب أن يكون أساسها من القانون، كما يجب أن يكون من بين تشكيل هذه اللجنة رجال قانون للاستعانة بهم في إجراء التحقيق وكتابة التقارير.
  2. أن تقوم السلطة التنفيذية بتزويد المجلس التشريعي بالمعلومات المطلوبة، والاستجابة لطلباتها.
  3. اعتماد مبدأ العلانية لأعمال اللجنة، مع مراعاة السرية في بعض المعلومات لضمان الحقوق والحريات الخاصة والعامّة.

#### المرفقات: -

- التقرير المقدم للمجلس البلدي بتاريخ 2019/10/9 ومرفقاته.
- جلسة المجلس البلدي رقم 2019/31 (قرار رقم 708).
- رد البلدية على تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية.
- طلب عضوي مجلس بلدي بإلغاء لجان التحقيق.
- منح رئيس لجنة التحقيق صلاحيات كاملة.
- تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية النهائي حول نتائج متابعة شكوى على بلدية البيرة.
- مقارنة رواتب زياد الطويل ونادر صرصور لشهر 2012/11 وشهر 2013/2+1.
- دليل إجراءات الموارد البشرية المصادق عليه.
- الكتاب الموجهة لمحامي نقابة العاملين في الهيئات المحلية.
- الوصف الوظيفي لمدير البلدية المصدق من قبل وزارة الحكم المحلي.
- مرفقات نقابية وإدارية.
- جلسات مجلس بلدي تتعلق بقرارات التحقيق في دفع مبالغ غير مستحقة.
- مراسلات من وزارة الحكم المحلي: -إجراءات الاستلام والتسليم في الهيئات المحلية. كتاب مدير عام دائرة الموازنات بتاريخ 2012/1/8.
- مراسلات إلى وزارة الحكم المحلي: -تبرير رفع الرواتب
- كتب لرئيس البلدية بارتفاع فاتورة الرواتب
- مخاطبات لرئيس قسم المحاسبة بضرورة تسليم التقارير الشهرية. وللمدقق الداخلي.
- استشارات قانونية باستحقاق العلاوات قبل تطبيق النظام.
- نموذج لرواتب المتقاعدين السابقين في البلدية.
- التسلسل التاريخي للقرارات الادارية الصادرة عن المجلس البلدي والمتعلقة بالرواتب والعلاوات ولجنة التحقيق .
- الجلسة الاسبوعية رقم 2019/1 بتاريخ 2019/1/2 : (6): المصادقة على براءة التشكيلات لعام 2018 المؤرخة تحت رقم 31665 بتاريخ 2019/1/2:- قرر المجلس البلدي المصادقة على براءة التشكيلات للعام 2018، شريطة توقيع الأوراق المقدمة من أ.زياد الطويل من كل من السيد رائد نصر الله، (م،ق)، ومدير البلدية زياد الطويل. وقد اعترض على القرار أ. (ج،ط) لعرضها على المجلس دون توقيع الدوائر المختصة في البلدية ودون توضيح التعديلات التي أجريت عليها، ولوجود أخطاء واضحة فيها مثل مسمى مدير مكتب رئيس البلدية ومحام مقيم وغيرها من الأخطاء والتجاوزات.
- الجلسة الاسبوعية رقم 2019/3 بتاريخ 2019/1/17 : (60): التقرير المقدم من وحدة الرقابة الداخلية بخصوص رواتب الموظفين لعام 2018 المؤرخة تحت رقم 31462 بتاريخ 2018/12/16:- لم يتم بحث الطلب.

- الجلسة الاسبوعية رقم 2019/4 بتاريخ 2019/1/23: (85): التقرير المقدم من وحدة الرقابة الداخلية بخصوص رواتب الموظفين لعام 2018 المؤرشف تحت رقم 31462 بتاريخ 2018/12/16:- تأجيل للأسبوع القادم.
- (114) مذكرة التفاهم الموقعة بين وزارة الحكم المحلي والنقابة الوطنية للعاملين في الهيئات المؤرشف تحت رقم 31975 بتاريخ 2019/1/28:- لم يتم بحث الطلب.
- (121): التقرير المقدم من وحدة الرقابة الداخلية بخصوص رواتب الموظفين لعام 2018 المؤرشف تحت رقم 31462 بتاريخ 2018/12/16:- تأجيل للجلسة القادمة.
- جلسة المجلس البلدي رقم 2019/6 بتاريخ 2019/2/6: (146): التقرير المقدم من وحدة الرقابة الداخلية بخصوص رواتب الموظفين لعام 2018 المؤرشف تحت رقم 31462 بتاريخ 2018/12/16:- تأجيل للجلسة القادمة.
- (148): مذكرة التفاهم الموقعة بين وزارة الحكم المحلي والنقابة الوطنية للعاملين في الهيئات المحلية المؤرشف تحت رقم 31975 بتاريخ 2019/1/28:- قرر المجلس البلدي رفع مقترح لوزارة الحكم المحلي بتعميم زيادة الـ 20 دينار على كافة موظفي البلدية إذ إن صرفها على جزء من الموظفين دون آخر سوف يسبب شرخ في جسم موظفي البلدية.
- الجلسة الأسبوعية رقم 2019/7 بتاريخ 2019/2/13 (171): مذكرة التفاهم مع لجنة العاملين ووزارة الحكم المحلي المؤرشف تحت رقم 31975 بتاريخ 2019/1/28، والكتاب الوارد من وزارة الحكم المحلي بخصوص الحقوق المكتسبة المؤرشف تحت رقم 32109 بتاريخ 2019/2/6:- قرر المجلس البلدي بناءً على مذكرة التفاهم الموقعة بين نقابة العاملين، ووزارة الحكم المحلي بتاريخ 2018/12/5، ولاحقاً للكتاب الوارد من مديرية الحكم المحلي بتاريخ 2019/1/28، والكتاب الوارد من الوزارة بتاريخ 2019/2/6، فقد تقرر صرف الزيادة السنوية لموظفي البلدية البالغة 20 دينار، وراتب الثالث عشر حسب ما ورد في قسيمة الراتب من البلدية حتى عام 2014 سواء الموظف على رأس عمله أو أحيل للتقاعد، ولا تشمل صرف راتب الثالث عشر للمتقاعدين الجدد على صندوق البلدية وقد اعترض على القرار أ. محمد علي ابراهيم، وأ. (ج، ط) لأنه غير عادل وغير منصف لكل موظف تم توظيفه بعد العام 2014 ويجب أن لا ينفذ.
- (176): التقرير المقدم من وحدة الرقابة الداخلية بخصوص رواتب الموظفين لعام 2018 المؤرشف تحت رقم 31462 بتاريخ 2018/12/16:- لم يتم بحث الطلب.
- جلسة المجلس البلدي رقم 2019/10 بتاريخ 2019/3/6: (254) الكتاب الوارد من لجنة العاملين بخصوص الزيادة السنوية (20) دينار المؤرشف تحت رقم 32456 بتاريخ 2019/3/3:- قرر المجلس البلدي الموافقة على صرف زيادة 20 دينار للموظفين الذين عوقبوا بالحرمان من الزيادة السنوية وذلك من بداية 2019 وقد اعترض على القرار المهندس موي جويد .
- (261) الزيادة السنوية (20) دينار للموظفين بعد عام 2014:- قرر المجلس البلدي بعد اطالعه على الكتاب المقدم من الموظفين بخصوص الحقوق المكتسبة والعلاوات السنوية لموظفين البلدية بعد عام 2014، وقرر المجلس البلدي تشكيل وفد من أعضاء المجلس البلدي للتواصل مع وزارة الحكم المحلي، والتوصل معهم التفاف لحل هذه اشكالية الاستثناء الذي أحدث فجوة بين موظفي البلدية باستثناء الموظفين الذين جاء تعيينهم بعد عام 2014 .
- جلسة المجلس البلدي رقم 2019/21 بتاريخ 2019/6/12: (503): حضور المستشار عيسى ابو شرار لتقديم تقريره حول درجة مدير البلدية المؤرشف تحت رقم 33915 بتاريخ 2019/6/13: بعد ان استمع المجلس البلدي لتقرير المستشار القانوني أ.عيسى أبو شرار حول الدرجة الوظيفية لمدير البلدية زياد الطويل وذلك بناءً على قراره السابق في الجلسة رقم 2019/17 بتاريخ 2019/5/8 فقد قرر المجلس البلدي ما يلي:
1. اعتماد درجة مدير البلدية كمت جاءت في براءة التشكيلات عام 2018م درجة (B).
  2. تصويب راتب مدير البلدية بما يتناسب مع درجته الوظيفية وما تم اعتماده لباقي الموظفين من زيادات سنوية وإذا كان هناك أي زيادات نشأت عن الدرجة الوظيفية لمدير البلدية غير المعتمد (A3) يتم اقتطاعها واسترجاعها.

3. توجيه تنبيه لمدير البلدية بخصوص ادعائه بالحصول على درجة (A3) حيث تم الايضاح للمجلس من قبل المستشار عيسى أبو شرار ان هذه الوظيفة غير مستحقة وغير موجودة على سلم وظائف البلدية وامتنع أ.ج،ط) عن التصويت تأكيداً على موقفه سابقاً عندما تحفظ على تكليف المستشار عيسى أبو شرار.

جلسة المجلس البلدي رقم 26/2019 بتاريخ 17/7/2019: (607): الملف المقدم من عضو المجلس البلدي م. جويد بخصوص جوال (غير مؤرشف) : قرر المجلس البلدي الاتي: 1- تقديم كتاب شكر وتقدير لكل من عضو المجلس البلدي م. (م،ج) وفريق العمل المفوض من المجلس وهم (م،ق) ، (ر،ن) ، (م،س) ، مدير الدائرة المالية (ر،ع) ، مدير الدائرة الادارية (م،ق) وعلى ضوء ما ورد من معلومات في التقرير المقدم تصل الى مرحلة الشبهة في الفساد المالي والاداري تقرر. 2- تشكيل لجنة تحقيق مؤلفة من العضو (ج،ط) رئيساً للجنة، (ت،ح) عصوا، ومدير الدائرة المالية (ر،ع)، على ان ترفع لجنة التحقيق النتائج خلال فترة لا تتجاوز 90 يوماً من تاريخ اصدار هذا القرار وامتنع السيد عمر عابد عن التصويت على البند رقم 2. 3-وتقرر تقديم شكوى بناء على هذا الملف والتحقيق مع مدير البلدية السيد زياد الطويل والموظف اشرف صايل المفوضين عن البلدية مع شركة جوال في تلك الفترة وكل من ترى اللجنة (لجنة التحقيق).

جلسة المجلس البلدي رقم 27/2019 بتاريخ 24/7/2019: (640): التقرير المقدم من مدير وحدة الرقابة بخصوص الدرجة الوظيفية لمدير البلدية المؤرشف تحت رقم 34291 بتاريخ 10/7/2019: قرر المجلس البلدي اعطاء فترة مدتها اسبوع فقط لتقديم الوثائق المتعلقة براتب مدير البلدية لكل من راند نصرالله الطويل (م،ق) .

جلسة المجلس البلدي رقم 28/2019 بتاريخ 31/7/2019: (666) راتب مدير البلدية والتغيرات التي حدثت على راتب مدير البلدية زياد الطويل المؤرشف تحت رقم 34512 بتاريخ 30/7/2019: تقرر تأجيل البحث في الموضوع.

جلسة المجلس البلدي رقم 29/2019 بتاريخ 7/8/2019: (670): راتب مدير البلدية والتغيرات التي حدثت على راتب مدير البلدية زياد الطويل (غير مؤرشف) :- على ضوء ما تم عرضه من رئيس قسم الموازنات راند نصرالله الطويل ومدير الشؤون الادارية (م،ق) ومدير وحدة الرقابة (ل،ع) حول راتب مدير البلدية والتغيرات التي حدثت على هذا الراتب تقرر تحويل الملف الى لجنة التحقيق المشكله من المجلس البلدي والتي تحقق في ملف جوال المكونة من عضو المجلس البلدي (ج،ط) رئيساً للجنة و(ه،ش) عضواً و(ت،ح) للتحقيق في الموضوع اعلاه واستدعاء كل من مدير البلدية السيد زياد الطويل والموظف (س،ف) والموظف (ر،ن) الطويل للتحقيق معهم على ان يتم توسيع نطاق العمل على ما ورد بناء على التقارير المقدمة اعلاه تضمنت هدراً للمال العام حيث اثارت هذه المعطيات شبهة اهدار للمال العام .

جلسة المجلس البلدي رقم 31/2019 بتاريخ 28/8/2019: (708): رد رئيس البلدية على تقرير ديوان الرقابة المالية والادارية ورد ديوان الرقابة المالية والادارية المؤرشف تحت رقم 22347 بتاريخ 16/7/2019: أخذ المجلس البلدي علماً بتقرير ديوان الرقابة المالية والادارية ورد ديوان الرقابة المالية والادارية على هذا التقرير .

جلسة المجلس البلدي رقم 44/2019 بتاريخ 20/11/2019: (950): كتاب وزارة الحكم المحلي بخصوص مدير البلدية زياد الطويل (س،ف) و(ر،ن) المؤرشف تحت رقم 36130 بتاريخ 25/11/2019: أطلع رئيس البلدية قرار وزارة الحكم المحلي بخصوص مدير البلدية زياد الطويل (س،ف) و(ر،ط) وتقرر في الجلسة القادمة اعادة النظر في عقوبة الموظف راند نصرالله .

جلسة المجلس البلدي رقم 45/2019 بتاريخ 27/11/2019: (953) كتاب الحكم المحلي بخصوص راتب الثالث عشر للمتقاعدين بعد العام 2014 المؤرشف تحت رقم 36102 بتاريخ 24/11/2019: اخذ المجلس علماً بكتاب وزير الحكم المحلي م. مجدي الصالح بصرف مستحقات الموظفين الذين تقاعدوا بعد 1/1/2014 وحتى تاريخ 13/1/2019 (من تاريخ توقيع مذكرة التفاهم بين وزارة الحكم المحلي والنقابة الوطنية للعاملين في الهيئات المحلية) والبالغ عددهم 22 موظف فقط وذلك كما تم صرفه لهم قبل توقيع مذكرة التفاهم على ان يتم ايقاف صرفها وبشكل نهائي لاي موظف تم

احالته على التقاعد بعد تاريخ 2019/1/13 واعترض على القرار العضو (ج، ط) لأن صرف راتب الثالث عشر للمتقاعدين غير قانوني وكذلك اعترض على القرار د. (ه، ش) و(س، ع).

(959): كتاب وزارة الحكم المحلي بخصوص اعادة النظر في عقوبة الموظف رائد نصرالله المؤرشف تحت رقم 36130 بتاريخ 2019/11/25: قرر المجلس البلدي بناء على عدم مصادقة الوزير على عقوبة الموظف رائد نصرالله بالخصم 10% (عشرة بالمئة من راتبه لمدة سنة) واعادته للمجلس لتعديل العقوبة فقد قرر المجلس البلدي ايقاع عقوبة الفصل للموظف رائد نصرالله اسوة بزملائه وقد صوت المجلس البلدي (11 صوت مع الفصل و 3 اعضاء ضد الفصل وهم محمد علي ابراهيم ملتزما بان يكون القرار الصادر بناء على توصيات لجنة مهنية محايدة على ان تدرس توصيات اللجنة ويصادق عليها المجلس البلدي مؤكداً على الكتاب السابق بالغاء لجنة التحقيق المؤرشف تحت رقم 34722 بتاريخ 2019/6/24 واعتراض م. (م، ج) وأ. ضياء معلا على القرار.

جلسة المجلس البلدي رقم 2019/48 بتاريخ 2019/12/18 : (1023) الكتاب المقدم من وحدة الرقابة الداخلية بخصوص ضبط الية تسليم الوثائق والتعاون مع الجهات الخارجية المؤرشف تحت رقم 36489 بتاريخ 2019/12/18:-  
قرر المجلس البلدي المصادقة على توصيات وحدة الرقابة الداخلية بخصوص ضبط الية تسليم الوثائق والتعاون مع الجهات الخارجية بأن يتم التعميم على كافة مدراء الدوائر ورؤساء الاقسام وبشكل خاص الارشيف المركزي بأن لا يتم منح اي جهة (بما فهم الجهات الرقابية الخارجية) وثيقة للبلدية الا بعد الحصول على موافقة رسمية من رئيس البلدية او من ينوب عنه ان يتم توثيق ما هي الوثائق التي تم تسليمها للجهات الخارجية مع توقيع الجهات الخارجية على استلامها وان يقدم رئيس البلدية او من ينوب عنه موافقته بمنح وثائق خاصة بالبلدية للجهات الخارجية فقط بعد الحصول على طلب خطي ورسمي من الجهة الخارجية مع بيان سبب طلبه لهذه الوثيقة او القرارات. ان يتم التواصل مع وزارة الحكم المحلي لإعلامهم بكتاب رسمي بما حدث (اي قدوم موظفي الوزارة للبلدية دون كتاب رسمي وطلبهم مستندات للبلدية) والطلب منهم بعدم تكرار ذلك وتزويدهم للبلدية بكتاب رسمي عند قدوم اي موظف من وزارة الحكم المحلي.

الجلسة الاسبوعية رقم 2018/01 بتاريخ 2018/01/03 : (5): اعادة دراسة الهيكلية الإدارية لبلدية البيرة:-  
عطفا على قرار المجلس البلدي رقم (887) في جلسته الاسبوعية رقم (2017/52) المنعقدة بتاريخ 2017/12/27 فقد قرر المجلس البلدي تشكيل لجنة لإعادة دراسة هيكلية البلدية برئاسة عضو المجلس البلدي د. محمد صرصور وعضوية المهندس منيف طريش والمهندس (م، ج) وعلى ان ترفع توصياتها للمجلس البلدي خلال اسبوعين من تاريخه.

الجلسة الاسبوعية رقم 2018/03 بتاريخ 2018/01/22 : (42): كتاب نقابة العاملين في بلدية البيرة والمؤرشف تحت رقم 27327-20/1 بتاريخ 2018/1/15 والمتعلق بطلب صرف الزيادة السنوية وغلاء المعيشة وتصنيف العاملين:-  
قرر المجلس البلدي المصادقة على صرف الزيادة السنوية للعاملين والبالغة (20 دينار) عشرون دينار عن سنة 2018 وصرف نسبة غلاء المعيشة للعاملين عن سنة 2018 بنسبة (2.75%) حسب نظام موظفي الهيئات المحلية وعلى أن تعدل النسب بناءً على ما يصدر من معالي وزير الحكم المحلي وكما صادق المجلس البلدي على تصنيف الأربعة موظفين على نظام تصنيف البلدية وهم نعمان حسن محمد حمايل وعمر إبراهيم جودة عابد و سمير عبد الجابر حمام قرعان وعلي كامل سعيد برقوني وكما قرر المجلس البلدي العمل على تفعيل اتفاقية هيئة التقاعد الفلسطينية بأقصى سرعة ممكنة حتى يتم تحويل جميع الموظفين المتبقين إلى هيئة التقاعد من تاريخه.

الجلسة الاسبوعية رقم 2018/05 بتاريخ 2018/01/31 : (87):- كتاب نقابة العاملين في بلدية البيرة المؤرشف تحت رقم 27466-20/1 بتاريخ 2018/1/28 والمتعلق بتصنيف العاملين:- قرر المجلس البلدي تكليف قسم الموارد البشرية ومدير دائرة الشؤون الإدارية ومدير البلدية بتقديم تقرير مفصل حول موضوع التقاعد للموظفين ومذكرة التفاهم الجماعية واثر المالي للتحويل الموظفين إلى صندوق التقاعد العام واستشارة خبير مختص في الموارد البشرية إن لزم الأمر ورفعها للمجلس البلدي لاتخاذ القرار المناسب.

الجلسة الاسبوعية رقم 2018/9 بتاريخ 2018/2/28: (199): زيادة رواتب السائقين:- قرر المجلس البلدي تأجيل النظر في الموضوع.

(209): تظلم مدير البلدية (كتاب من الحكم المحلي) المؤرشف تحت رقم 27912 بتاريخ 2018/2/27: - أخذ المجلس البلدي علما بكتاب وزير الحكم المحلي حول قانونية الاجراءات القانونية المتخذة بحق مدير البلدية. (210): تسكين مدير البلدية: - رفع الكتاب للحكم المحلي لأبداء الرأي حول قانونية الموضوع حول تسكين مدير البلدية.

(219): وظيفة مساعد مدير البلدية: قرر المجلس الاعلان عن وظيفة مساعد مدير البلدية.

الجلسة الاسبوعية رقم 2018/11 بتاريخ 2018/3/14

(240): شكوى عضو المجلس البلدي م. (م،ج):- استمع المجلس البلدي للمبادرة المقدمة من العضو المهندس (م،ج) بخصوص تصويب أوضاع المدير الاداري للبلدية السيد زياد الطويل وبخصوص القرار السابق الذي اتخذه المجلس حول هذا الموضوع وجاء فيه مبادرة السيد (م،ج) وهي:

1. التأكد على أن يكون تعامل مدير البلدية مع الرئيس بموجب الهيكلية المصدقة من الحكم المحلي.

2. نقل مكتب مدير البلدية الى الطابق الرابع (طابق العلاقات العامة) وتهيئة الطابق الثالث لقسم المالية.

3. أن يأخذ صلاحياته كاملة في تعامله مع الدوائر كافة وعلية طلب تقارير دورية من الدوائر ومتابعتها.

4. أن يتم تعديل درجته على براءة التشكيلات حسب النظام والتشكيلات.

5. اعطاء مدير البلدية مهلة اضافية لنهاية العام الحالي 2018.

وقد وافق المجلس على هذه المبادرة وقرر العمل بها.

(257): براءة التشكيلات المؤرشف تحت رقم 28078 بتاريخ 2018/3/13:- صادق المجلس على براءة التشكيلات لعام 2018.

الجلسة الاسبوعية رقم 2018/12 بتاريخ 2018/3/21: (272): توصيات لجنة التسكين على إعادة احتساب رواتب الموظفين المؤرشف تحت رقم 28179 بتاريخ 2018/3/21:- قرر المجلس تأجيل النظر في اعادة احتساب الرواتب لحين احضار تقرير من لجنة التسكين حول أي رواتب أو علاوات مرتفعة وليست حسب النظام.

الجلسة الاسبوعية رقم 2018/13 بتاريخ 2018/3/28: (290): توصيات لجنة التسكين على اعادة احتساب رواتب الموظفين المؤرشف تحت رقم 28179 بتاريخ 2018/3/21:- تأجيل بحث الطلب.

(306): ملاحظات وحدة الرقابة الداخلية بخصوص كتاب لجنة التسكين حول احتساب فرق الراتب المؤرشف

تحت رقم 28247 بتاريخ 2018/3/28:- قرر المجلس تأجيل البت في الموضوع للأسبوع القادم لدراسته وأخذ رأي قانوني من المستشار القانوني.

الجلسة الاسبوعية رقم 2018/14 بتاريخ 2018/4/4: (325): توصيات لجنة التسكين على إعادة احتساب

رواتب الموظفين المؤرشف تحت رقم 28179 بتاريخ 2018/3/21:- لم يتم بحث الطلب.

(331): ملاحظات وحدة الرقابة الداخلية بخصوص كتاب لجنة التسكين حول احتساب فرق الراتب المؤرشف

تحت رقم 28247 بتاريخ 2018/3/28:- قرر المجلس البلدي تأجيل البحث في الموضوع لحين وصول الاستشارات القانونية.

(343): الكتاب بخصوص تسكين مدير البلدية المقدم من الحكم المحلي ومن السيد زياد الطويل:- اخذ المجلس

علما بكتاب وزارة الحكم المحلي المؤرخ بتاريخ 2018/3/29 بخصوص الدرجة الوظيفية لمدير البلدية زياد الطويل والمصادق عليها من وزارة الحكم المحلي حسب براءة التشكيلات وهي B.

الجلسة الاسبوعية رقم 2018/34 بتاريخ 2018/8/1: (625): اعادة احتساب رواتب بعض الموظفين على براءة التشكيلات:- قرر المجلس البلدي المصادقة على صرف المستحقات المالية للموظفين الواردة أسماءهم في الكشف ما عدا الاسماء التي لم تحمل المؤهل الأعلى حين استلامها الوظيفة.

## قائمة المراجع

### أولا القوانين والقرارات

- قانون لجان التحقيق لسنة 1921، عن مجموعة درايتون للتشريعات الفلسطينية، الباب الحادي والعشرين
- قانون لجان التحقيق المعدل رقم 22 لسنة 1945 والمنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد، 1423 الملحق رقم 1، ص. 133
- قانون لجان التحقيق المعدل العام رقم 22 لسنة 1945 والمنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد، 1423 الملحق رقم 1
- قانون العقوبات الأردني الساري المفعول في الضفة الغربية رقم (16) لسنة 1960 توسع في تعرف الموظف العام،
- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005
- قانون الخدمة المدنية المصري رقم (55) لسنة 1976.
- اللائحة التنفيذية رقم (45) لسنة 2005 لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني
- قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم (15) لسنة 2005
- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني والتي تحمل الرقم (45) لسنة 2005.
- القرار رقم (29) لسنة 2006 م أنشأ النائب العام نيابة مختصة بمكافحة الفساد تخضع لإدارته وتعني بالقضايا ذات الطابع السلطوي والتي تتعلق بالأموال العامة واستغلال النفوذ الوظيفي " نقلا عن الموقع الإلكتروني للنيابة العامة، [www.courts.gov.ps](http://www.courts.gov.ps)، تاريخ الدخول 2022/8/22م،
- قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله، القضية رقم (99/78)، الصادر بتاريخ 2004/12/14.
- قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله والذي يحمل الرقم (14) في القضية التي تحمل الرقم 10 / 1998 الصادر بتاريخ 2003/12/16

### ثانيا: الكتب والمصادر

- الأدغم، جلال أحمد (2010)، مبادئ التأديب المستخلصة من أحكام الإدارية العليا، لم تذكر الطبعة. القاهرة: دار الكتب القانونية.
- بركات، عمر فؤاد أحمد (2012)، السلطة التأديبية، لم تذكر الطبعة. القاهرة: مكتبة النهضة المصرية.
- بطارسة، سليمان سليم (2018)، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، طا. عمان: لم تذكر دار النشر.
- حجازي، عبد الفتاح بيومي (2013)، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، ط3. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.
- الحلو، ماجد راغب (2016)، القضاء الإداري، لم تذكر الطبعة، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- الحوري، إرشيد عبد الهادي (2010)، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، لم تذكر الطبعة. القاهرة: دار النهضة للطباعة الإسلامية.
- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2008)، إجراءات تأديب الموظف العام، طا. القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.
- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2008)، إلغاء القرارات الإدارية وتأديب الموظف العام، الموسوعة الإدارية، الجزء الثاني. الإسكندرية: منشأ المعارف.
- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2014)، موسوعة القضاء الإداري وتأديب الموظف العام. الجزء الثاني دار محمود للنشر.
- زين الدين، بلال أمين (2010)، التأديب الإداري في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، طا. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.
- شتا، محمد على، (د.ت)، التنظيم والإدارة في القطاع العام، القاهرة: مكتبة عين شمس
- الشتوي، سعد (2007)، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.
- شطناوي، علي خطار (2016)، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول. ط3: دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- الشخيلي، عبد القادر (2016)، النظام القانوني للجزاء التأديبي، لم تذكر الطبعة. عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع.

- الطباخ، شريف (2008)، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ويفوعها، ظل. المنصورة: دار الفكر والقانون،
- الطيباني، عادل (2012)، شرح قانون الخدمة المدنية الكويتي. منشورات جامعة الكويت.
- الطماوي، سليمان (2013)، قضاء التأديب: الكتاب الثالث. القاهرة: دار الفكر العربي. لم تذكر الطبعة.
- الطنطاوي، ممدوح (2019)، الأدلة التأديبية، ط3. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- الطهراوي، هاني علي (2001)، القانون الإداري. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- العتوم، منصور إبراهيم (2016)، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ط4. لم يذكر مكان النشر: ولا دار النشر.
- غازي، هيثم حليم (2010)، مجالس التأديب ورقابة المحكمة العليا عليها، ط1. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.
- كنعان، نواف (2008)، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، ط1. الرياض: إثناء للنشر والتوزيع.
- كنعان، نواف (د. ت)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط2، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- نجم، محمد صبيح (2014)، قانون العقوبات القسم العام، ط4، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- ياقوت، ماجد (2007)، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، ط2. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- أبو سهمدانة، عبد الناصر عبد الله (2019)، القضاء الإداري مزودة بأحدث أحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية.
- موقع المفتي الإلكتروني التابع لجامعة بير زيت.

#### أبحاث – ذات علاقة - منشورة سابقا للباحث :-

- مخالفة لجنة التحقيق الإداري للإجراءات الشكلية والموضوعية ينسف قواعد العدالة "حالة بلدية البيرة" – فلسطين. الإصدار السادس والثلاثون: 25 يوليو 2021 من المجلة العالمية للعلوم الشرعية والقانونية.
- الهيئات المحلية /المجالس البلدية وتجاوزاتها لمبدأ المشروعية والسلطة التقديرية "حالة بلدية البيرة"- فلسطين. الإصدار السادس والثلاثون: 25 يوليو 2021 من المجلة العالمية للعلوم الشرعية والقانونية.
- الرقابة الداخلية واخفاقاتها في اعداد التقارير وغياب المنهجية العلمية لإعداد التقارير "حالة بلدية البيرة – فلسطين". مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية. المجلد (5)، العدد (13) - 30 يوليو 2021 م 41: 24 - ص.
- الانحراف السلبي للإدارة العليا في هيئات الحكم المحلي وتجاوزاتها للمنظومة التشريعية تعزيزا لاغتصاب السلطة " حالة بلدية البيرة". الإصدار السادس والثلاثون: 25 يوليو 2021 م من المجلة العالمية للعلوم الشرعية والقانونية.
- القرارات الإدارية لمنظومة الحكم المحلي المتعلقة بشؤون الموظفين مسؤولياتها واثارها – بلدية البيرة / فلسطين نموذجاً. رسالة دكتوراة .

- PhD Thesis titled “Local Government Personnel Administrative Decision Responsibilities and Implications – Al-Bireh Municipality, Palestine Case,” 2022
- Importance of Internal Control Efficiencies and Reporting Failures, 2021
- Local Government and Their Violations of the Principle of Legality And Discretion / the Case of The Municipality of Al-Bireh,2021
- The Administrative Investigation Committee’s Violation of the Formal and Objective Procedures Undermines the Rules of Justice / the Case of the Municipality of Al-Bireh,2021
- Negative Perversion of Upper Local Administration in Local Government Bodies and their violation of Legislative System in order to Strengthen the Usurpation of Power “Case of Al-Bireh Municipality City Councilor, 2021

- 
- Al-Bireh Municipality Assessment of the Partnership Between the Public and Private Sectors, Submitted in the Annual Local Economic Development Conference, 2017
  - Sustaining the Management Control Systems of Municipalities from Intrusions through Promoting and Consolidating with the Guidelines and Principles of the Municipal Framework, 2012
  - The Relationship Between Citizens and the Palestinian National Authority through Shedding Light on the Relationship Between Al-Bireh Municipality and its Citizens from 2005 to 2012, 2012
  - The Legal Civil Service and the Palestinian Labor Law from Human Resource Management Prospective, 2012
  - The Problematic Relationship Between Municipal Administration in Al-Bireh Municipality and Its Staff On One Hand And Ministry Of Local Government On The Other, Considering the "Local Government Act" Practices, 2012
  - The Effect of Applying the Activity-Based Costing System (ABC) on the Strength of Accounting Management, 2006
  - Financial Statement Compliance for Listed Palestinian Companies with International Accounting Standards, 2005