التأديب في مجال الوظيفة العامة المدنية والعسكرية في الكويت - دراسة مقارنة

الدكتور/ أحمد حمد الفارسي
قسم القانون العام
كلية الحقوق- جامعة الكويت

ملخص:

يتناول البحث موضوع التأديب في الوظيفة المدنية والعسكرية في الكويت مع المقارنة ببعض النظم العربية والأجنبية.

وتناولنا في المبحث الأول تعريفاً للوظيفة العامة والموظف العام وبياناً للهيكل التنظيمي للوظيفة العامة، كما تناول المبحث مفهوم الوظيفة العسكرية واستقلالها عن الوظيفة العامة المدنية، كما عرفنا الموظف العام وثبوت هذه الصفة لبعض العسكريين.

وتناول المبحث الثاني أركان الجريمة التأديبية في مجال الخدمة المدنية والعسكرية من خلال استعراض آراء الفقه، ثم بيّنّا نوعي الجرائم العسكرية، وهما: الجرائم العسكرية البحتة، والجرائم الانضباطية، وهي الجرائم المنصوص عليها في لائحة الانضباط العسكري كعدم احترام اللوائح والأنظمة الانضباطية أو التهاون في الشرف المسلكي.. إلخ. وبيّنا ذلك من خلال مقارنة بين التشريع الكويتي والتشريعات الأخرى.

وفي المبحث الثالث أوضحنا سلطات العقاب على الجرائم التأديبية المدنية والعسكرية، وذلك من خلال قانون الخدمة المدنية والخدمة العسكرية. كما أوضحنا أن سلطات العقاب في مجال الوظائف العسكرية نوعان:

- **القادة والرؤساء العسكريون فيما يخص المخالفات الإدارية والانضباطية، ويباشرون سلطة توقيع العقوبات الانضباطية وفقاً لرتبهم العسكرية.**

- **المحاكم القضائية، وتصدر أحكاماً جزائية على الجرائم الواردة في قانون الجزاءالخاص بالجرائم المتعلقة بالوظيفة العسكرية، وبيّنا كل ذلك في التشريع الكويتي والتشريعات المقارنة.**

وتوصلنا في نهاية البحث إلى بعض التوصيات الخاصة بالتأديب في مجال الخدمة المدنية والخدمة العسكرية، وبخاصة ضرورة إصدار تشريع خاص بالجرائم والمحاكمات الجزائية العسكرية لسد النقص التشريعي في هذا المجال.

تقديم:

أصبح للدولة المعاصرة اليوم أهداف ومبادئ وأسس تقوم عليها، تختلف تماماً عما كانت عليه في العهود السابقة؛ فهي دولة تحترم القوانين الدولية وتجعل الدستور أساسها الذي تستمد منه سلطاتها وشرعيتها، وتحدد صلاحيات السلطة التنفيذية ونشاط أجهزتها الإدارية في ظله.

وقد استقر تعريف الدولة في الفقه الحديث على أنها شخص قانوني معنوي يتصرف في إطار نظام قانوني متفق عليه، وتتمتع في نطاق النظام القانوني المعمول به فيها بحقوق وامتيازات تتفق مع طبيعته وأهدافه، ولها أعمالها التشريعية والتنفيذية والقضائية ونشاطاتها الاقتصادية التي تمارسها في ظل مبدأ الفصل بين السلطات الذي أقرته دساتير العديد من الدول، ومنها الدستور الكويتي (المادة ٥٠ منه). وتقوم الدولة على وجود شعب يتكون من جماعات بشرية عاشوا مستقرين ومتصلين على مدى الأجيال، هم رعايا هذه الدولة، وإقليم محدد ومعلوم يعيشون عليه في تضامن وتكافل، وتجمعهم مصالح مشتركة، والدولة ذات اختصاص عام وسلطة سياسية وإدارية على

شعبها، وتتمتع بالسيادة على إقليمها، ولها نظامها القانوني الذي ينظم العلاقة بين الحكومة والشعب، وذلك في المجال السياسي ونظام إدارة المرافق العامة(١).

ووفقاً لما استقر عليه الفقه الدستوري في ضوء ما سلف فإن الدولة تتمتع بقدرة القهر المادي أو امتياز التنفيذ المباشر، ويمكنها – مع التمييز بين أعمال الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية – التصرف بإرادتها المفردة في حدود النظام القانوني الذي يحكمها في إنجاز مهمتها وأهدافها.

ولما كانت الدولة هي أحد أشخاص القانون العام فإن سلطاتها العامة وهيئاتها المتعددة تباشر أعمالها وتصدر قراراتها وفقاً للقانون تفعيلاً لمبدأ المشروعية القائم على مبدأ سيادة القانون وفي نطاقه.

وتأسيساً عليه، استقر المبدأ الدستوري الذي يقضي بأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، ولاعقاب على الأعمال المباحة السابقة على القانون وهو ما نص عليه الدستور الكويتي في المادة (٣٢) منه "Nulle crime nulle penal sans texte".

وتباشر السلطة التنفيذية للدولة صلاحيات عديدة، سياسية ودستورية ودولية واقتصادية وأمنية وعسكرية، كما أن السلطة الإدارية هي أحد العناصر المهمة الفاعلة في مجال السلطة التنفيذية للدولة وعامل رئيسي في إكمال أركانها واستقرار نظامها. وتباشر السلطة التنفيذية نشاطات إدارية متنوعة، أبرزها إصدار القرارات الإدارية التنظيمية وإنشاء المرافق العامة التي يتكون منها الهيكل التنظيمي لسلطات الدولة التنفيذية وإدارة هذه المرافق التي تباشر نشاطاتها بطريق مباشر أو غير مباشر، وهذا هو محور القانون الإداري

(١) - انظر في ذلك: Waline, Traité élémentaire de droit administrative 6, éd. 1953.p2.

- د. طعيمة الجرف: نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم – دراسة مقارنة ١٩٧٨ ص ٦٧.

- د. عبدالحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية ١٩٦١ ص ١١، ١٢.

وأحكامه، ويحدد القانون أو الأداة التي فرضها القانون طبيعة نشاط المرفق العام وصفته ونظام العمل فيه والنظام القانوني الذي يحكمه.

والمرفق العام بمعناه الضيق هو الهيئة والمشروع أو الجهاز الذي يباشر نشاطاً يحقق النفع العام أو المصلحة العامة وتتولى السلطة العامة إدارته بطريق مباشر ويخضع لقواعد القانون العام(١).

- ويعتبر إنشاء المرافق العامة أو تنظيمها إنجازاً للمهمة الدستورية والقانونية وواجباً منوطاً بالسلطة التنفيذية في جانبها الإداري(٢).

- وتنص المادة ٧٣ من الدستور الكويتي على "أن يضع الأمير بمراسيم لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب "مصالح الإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين".

- أما في فرنسا، فتنظم المادتان ٣٤، ٣٧ من دستور عام ١٩٥٨ هذا الموضوع الذي انتهى الفقه الراجح فيه إلى أن الاختصاص في إنشاء المرافق العامة للسلطة التنفيذية وأداة إنشائها وتنظيم إدارتها هو اللائحة (المرسوم أو القرار الجمهوري)(٣).

---

(١) انظر في تعريف المرفق العام:
– د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٧، ص ٣٩٨.
– د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية " دراسة مقارنة" القاهرة ١٩٧٨، ص ٥١٣ وما بعدها.
– د. محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري– المرافق العامة، ١٩٦١، ص ٦.
– د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري– نشاط وأعمال السلطة الإدارية، الكويت ١٩٨٨، ص ٢٧.

(٢) د. إبراهيم طه الفياض القانون الإداري - نشاط وأعمال السلطة الإدارية – مرجع سابق – ص ٢٩ – ٣٠

(٣) دي لوبادير – المفصل في القانون الإداري – باريس ص ٦٥٧.

ومن النصوص الملزمة للدولة في إنشاء المرافق العامة المادة ١١ من الدستور الكويتي، التي تقضي بكفالة تنص على كفالة المعونة للمواطنين في حالة الشيخوخة والعجز، وتباشرها في الكويت وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، والمادة ١٣ بشأن كفالة التعليم وتباشرها وزارة التربية، والمادة (١٥) بشأن عناية الدولة بالصحة وتباشرها وزارة الصحة، كما نصت المادة (١٥٩) منه على أن الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة وهيئات الأمن العام، والمادة (٤١) منه التي تقرر حق العمل وتباشره وتضع القواعد التفصيلية التي تنظمه وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وجهاز الخدمة المدنية.

والمرفق العام هو نشاط منظم تمارسه مجموعة بشرية مزودة بوسائل مادية وقانونية للقيام به لتحقيق هدف معين، ويمارس نشاطه من خلال مجموع العاملين فيه سواء كانوا موجهين أم منفذين أم مستشارين، قادة أم جنوداً، وينظم عملهم قوانين الخدمة، ويعملون في مختلف المناصب والوظائف اللازمة لضمان حسن سير العمل في المرفق العام وتنفيذ مهامه وتحقيق أهدافه[١].

وسنقتصر في هذه الدراسة على أحد الجوانب التنظيمية المتعلقة بالوظيفة والموظف في مجال التأديب الإداري وفقاً لما تقضي به القوانين واللوائح المعمول بها في هذا الشأن، ونخصص لها ثلاثة مباحث:

- المبحث الأول: الوظيفة العامة والموظف العام
- المبحث الثاني: يتناول المخالفة أو الجريمة التأديبية وعقوبتها في الوظيفة المدنية والوظيفة العسكرية.
- المبحث الثالث: يتناول السلطة المختصة بالعقاب في الوظيفة المدنية والعسكرية.

(١) انظر ما سبق، ص ٢.

المبحث الأول
الوظيفة العامة والموظف العام

تمهيد:

السلطة الإدارية في الدولة هي الهيئة التي تحتل جانباً من جوانب السلطة التنفيذية، وتتولى التنفيذ اليومي للقوانين وإدارة المرافق العامة في الدولة، ويتولى القيادة فيها رئيس الدولة ورئيس الحكومة والوزراء عادة إلى جانب الأعداد الكبيرة من الموظفين العاملين في إدارات الدولة المختلفة ومرافقها، على اختلاف مستوياتهم وتخصصاتهم، ويقوم موظفوها بتنفيذ مهام السلطة الإدارية وتحقيق أهدافها. وتتألف السلطة التنفيذية في الكويت من سمو أمير البلاد ومجلس الوزراء والهيئات التابعة له، ويسهم الأمير مع مجلس الوزراء في ممارسة الوظيفة الحكومية، ويتولى جانباً من الوظيفية الإدارية؛ فيقوم بإصدار اللوائح وتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين، ويباشر سلطاته التنفيذية بوساطة الوزراء طبقاً لما تنص عليه المادة (٥٥) من الدستور، ويمارس مجلس الوزراء وضع السياسة العامة وتحديد أهدافها إلى جانب ممارسة مهمة الإدارة العليا طبقا لنص المادة (١٢٣) من الدستور، التي أتاحت للمجلس أن يهيمن على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية، ويتولى كل وزير في المجلس الإشراف على شؤون وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها.

ويلزم الإشارة إلى أنه إذا كان رئيس الدولة ومجلس الوزراء يقومون بممارسة جانب من الوظيفة الإدارية تتركز في أعمال الإدارة العليا إلى جانب قيامهم بوظيفتهم العامة الحكومية المتعددة الطبيعة والأوصاف، فإن باقي أعضاء السلطة الإدارية تقتصر مهمتهم على ممارسة الوظيفة الإدارية وحدها، التي توجز مهامها الأساسية في ممارسة الأعمال القانونية والإدارية والفنية المتعلقة

بتشغيل المرافق العامة وإدارتها وإصدار القرارات الإدارية المتعلقة بها، ومزاولة أعمال التنفيذ المادية اللازمة في هذا الشأن.

ويفرق بعض الفقهاء بين أعضاء السلطة الإدارية الذين يعبرون عن إرادتها في إطار ما تتمتع به من سلطات تقديرية وبين الأعضاء العاملين في مجال تنفيذ هذه الإرادة، وذلك على أساس التمييز بين القادة والرؤساء الإداريين وبين عمال التنفيذ النهائي من المرؤوسين.(١)

- وفي ضوء ما تقدم فقد أصبح واضحاً ضرورة تعريف الوظيفة العامة والموظف العام، قبل الولوج في بيان الجرائم والمخالفات التأديبية التي يرتكبها الموظف العام في مجال الوظيفة العامة، سواء كانت وظيفة مدنية أم عسكرية وذلك بالقدر اللازم لاكتمال أركان موضوع هذه الدراسة، وسنتناول هذا الموضوع في مطلبين:
- المطلب الأول: تعريف الوظيفة العامة في المرفق العام وارتباط النظام التأديبي بالنظام الوظيفي وطبيعته ونظامه.
- المطلب الثاني: تعريف الموظف العام المدني والعسكري وأثر صفة الموظف على النظام التأديبي الذي يخضع له.

المطلب الأول
تعريف الوظيفة العامة وارتباط النظام التأديبي بالنظام الوظيفي

أولاً – مفهوم الوظيفة العامة والهيكل التنظيمي لها:

تأخذ معظم الدول العربية، ومنها دولة الكويت ومصر، بالمفهوم الأوربي للوظيفة العامة الذي يعطيها صفة الاستمرار في العمل والخضوع لنظام قانوني يتفق والهدف المقصود منها، وهو تحقيق المصلحة العامة للدولة، ويحدد النظام

(١) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ١٩٧٣، ص ٣٧٧.

القانوني المركز القانوني للموظف فيها سواء كان مركزاً تنظيمياً لائحياً أم تعاقدياً بما يتضمنه من الحقوق والالتزامات، والأحكام المنظمة لهذه الوظيفة العامة.

وفي ضوء هذا المفهوم يمكن تعريف الوظيفة العامة بأنها مهنة محددة ينقطع لها الموظف العام، وتتميز بدائمية شغل هذه الوظيفة وشخصية شاغلها.

وهذا المفهوم يخالف مفهوم الوظيفة المطبق في أمريكا وكندا والدول التي كانت تأخذ بالنظام الشيوعي والشمولي، إذ لا تختلف الأنظمة القانونية للوظيفة العامة والعاملين فيها عن أنظمة وحقوق العاملين في المشروعات الخاصة كثيراً. كما أن الوظيفة لا تمثل عملاً مستقراً أو دائماً يرقى الموظف فيه، وينقل إلى غيره أو يستمر في كادره، وقد يؤدي إلغاء الوظيفة في هذا النظام إلى خروج الموظف من الخدمة(١).

ثانياً – الهيكل التنظيمي للوظائف العامة:

- يطلق هذا المسمى على نظام ترتيب المراكز الوظيفية المختلفة في إطار الجهاز الإداري مع بيان المجموعة التي يضمها وطبيعتها ونوعيتها ودرجتها في السلطة الإدارية بالأسلوب الذي يسير توزيع العمل فيما بينها ويوضح العلاقات المتبادلة بين شاغليها سواء كانت هذه العلاقات تتصل بتعامل الرئيس والمرؤوسين أو بتعامل زملاء العمل بعضهم مع بعض.
- هذا المفهوم العام يمكن انطباقه على الهيكل التنظيمي للوظائف العامة في القطاع العسكري مع مراعاة طبيعة الوظيفة العسكرية والظروف التي تمارس فيها.
- في الكويت ينظم قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ ترتيب الوظائف في الجهات الخاضعة له، ونصت المادة التاسعة منه على أن هذا الترتيب يقوم على أساس واجبات هذه الوظائف

(١) راجع في ذلك:
Louis Fougere, La fonction publique, études et choix de textes commentés, 1966.

ومسؤولياتها. وفي ضوء ذلك تصنف في مجموعات وفقاً للأحكام والشروط والإجراءات والمواعيد التي يحددها مجلس الخدمة المدنية وفقاً للاختصاصات الممنوحة له في القانون.

وقد نظم القانون في المادة (١٢) منه تقسيم الوظائف الدائمة إلى أربع مجموعات رئيسية، هي:

- الوظائف القيادية: وتضم ثلاث درجات، هي الدرجة الممتازة ووكيل وزارة، ووكيل وزارة مساعد.
- مجموعة الوظائف العامة: وتشمل عشر درجات، هي (الدرجة أ)، الدرجة (ب)، الدرجة الأولى حتى الدرجة الثامنة.
- مجموعة الوظائف الفنية المساعدة: وتشمل (٦) درجات
- مجموعة الوظائف المعاونة: وتشمل ثلاث درجات، وأجاز القانون لمجلس الخدمة المدنية، بناء على اقتراح ديوان الخدمة المدنية، إضافة مجموعات رئيسية أخرى.

وقد أجاز القانون للوزير بعد موافقة ديوان الخدمة تقسيم المجموعات الرئيسية في وزارته إلى مجموعات نوعية وفقاً لطبيعة العمل فيها، وهو ما يجري عليه العمل في الوزارات المختلفة وفقاً لتخصصاتها، ويكون بقرار منه أو من يفوضه، وتنظم تفاصيل الهيكل التنظيمي للمرفق وفق هذه القرارات، وبالنسبة للكادر الخاص للوظائف المدنية أو الوظيفة العسكرية فمن الصعب تحقيق مدى وحدة نظام الموظفين أو تطابق الهياكل التنظيمية من حيث الإنشاء والنوعية والطبيعة للوظيفة العامة فيها.

وإذا قارنا النظام الكويتي في مجال الخدمة المدنية مع الأنظمة العربية الأخرى، كالنظام المصري، نرى أن الفوارق بينهما ليست جوهرية؛ فينص قانون العاملين المدنيين بالدولة المصرية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن كل وحدة إدارية (وزارة / جهاز مصالح/ إدارة عامة) تضع هيكلاً تنظيمياً لها يعتمد من

السلطة المختصة (الوزير أو من يعادله) بعد أخذ رأي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وهو الذي يقابل ديوان الخدمة المدنية في دولة الكويت.

وتقوم كل وحدة مما سبق ذكره بوضع جدول للوظائف التي يتضمنها هذا الهيكل، وتوصّف هذه الوظائف وتحدد مهامها ومسؤولياتها وتقوّم وفقاً للدرجات المالية التي يحددها القانون. وتشمل هذه المجموعات وظائف الإدارة العليا كدرجة وكيل وزارة أو وكيل وزارة ومدير عام، ثم الوظائف التخصصية الفنية والحرفية والمكتبية والخدمات المعاونة.

وتبرز أهمية هذه التقسيمات في مجال العقاب في الوظائف العامة من أن سلطة العقاب ونوعية الجزاء أو العقوبة تختلفان باختلاف هذه الدرجات والمستويات، سواء بالنسبة للوظيفة العامة المدنية أو العسكرية أو في قوانين الخدمة الخاصة.

ثالثاً – الوظيفة العامة العسكرية في دولة الكويت[1]:

بدأت دولة الكويت تأسيس جيشها من قوات الدفاع والأمن السابق تشكيلها من الكويتيين والمتطوعين العرب وفقاً للأنظمة التي وضعتها قيادته. وعند صدور قوانين الخدمة الصادرة بالمراسيم الأميرية عام ١٩٥٤ لتنظيم شؤون الموظفين المدنيين طبقت في مجال التقاعد على العسكريين، ثم طبق القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠ بشأن نظام العمل بالقطاع الحكومي لتحديد حقوق العاملين في الدولة والتزاماتهم عدا ما استثني منها.

وقد تضمن الدستور الكويتي الصادر في ١١ نوفمبر ١٩٦٢ بعض الأحكام الخاصة بالوظائف العسكرية والعاملين فيها، فنصت المادة(٧٤) على أن " يعين الأمير الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين لدى الدول الأجنبية ويعزلهم طبقاً للقانون، كما نص في المواد ١٥٨، ١٥٩، ١٦١ على أن

(١) يراجع في ذلك: د. ارشيد عبدالهادي الحوري: التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دراسة مقارنة بين التشريعين المصري الكويتي - رسالة دكتوراه - ص ٢٥.

الخدمة العسكرية ينظمها القانون، وأن الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة، وأن يتولى مجلس الدفاع الأعلى، وهو المقابل لمجلس الخدمة المدنية، الإشراف على القوات المسلحة وفقاً للقانون، كما نظم القواعد الأساسية لتأديب العسكريين في المادة ١٦٤ منه.

وباستثناء بعض القوانين التي صدرت بتنظيم نواحي الخدمة العسكرية مثل القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٦١ بشأن معاشات ومكافآت العسكريين، فقد ظل نظام الخدمة العسكرية تابعاً في أساسه لنظام الخدمة المدنية حتى صدور القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الجيش، فانفصلت أحكام الخدمة العسكرية تماماً عن الخدمة المدنية واستقلت الوظيفة العسكرية والموظف العام العسكري بنظام خاص يحكمه هذا القانون. وتأكد ذلك تماماً بصدور المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية؛ فقد نصت المادتان ٢، ٣ منه على سريانه على كل من يشغل وظيفة مدنيه فقط من وظائف الجهات الحكومية أيّاً كانت طبيعة عمله أو مسماه في جميع الجهات الحكومية، وأنه يسري أيضاً على الجهات التي تنظم شؤون الخدمة، وفيها قوانين خاصة فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه القوانين، أي أنه بالنسبة للقوانين الخاصة يعتبر قانون الخدمة المدنية هو القانون العام الذي يرجع إليه عند غياب النص في القانون الخاص، وعلى خلاف ذلك فقد نص على عدم سريان أحكام هذا القانون على العسكريين من رجال الجيش والشرطة والحرس الوطني.[١]

(١) يراجع في ذلك:
- د. عادل الطبطبائي: الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي: دراسة تحليلية وتطبيقية لأحكام القضاء الكويتي وقرارات مجلس الخدمة المدنية وفتاوى إدارة الفتوى والتشريع وديوان الموظفين. الطبعة الثالثة ١٩٩٨، ص ٢٧ وما بعدها.
- د. محمد عبد المحسن المقاطع ود أحمد حمد الفارسي: القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول – طبعة ١٩٩٧، ص ١٨١ وما بعدها.
- د. بدرية الجاسر الصالح، سلطة التأديب في قوانين التوظيف بالكويت، ١٩٩٤، ص ٣٨ وما بعدها.

وبذلك تخرج أحكام الخدمة العسكرية الخاصة بالوظيفة العامة والموظف العام العسكري عن سلطان قانون الخدمة المدنية الجديد، ولا يسري عليها بذلك سواء بطريق مباشر أو بصفته القانون العام عند غياب النص، وعلى هذا اتفق الفقه والقضاء[١]. ويطبق عند غياب النص الخاص القواعد العامة في القانون التي تتناسب مع طبيعة الوظيفة العسكرية والصالح العام.

وإذا قارنا النظام القانوني الكويتي في مجال الوظيفة العسكرية مع نظيره المصري[٢] نجد أن شؤون الخدمة العسكرية كانت تنظم في عدة قوانين متناثرة، ويطبق عند غياب النص، في حالة معينة، الأحكام الواردة في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الخاص بتنظيم شؤون الموظفين في الدولة. وتقوم أحكام هذا القانون أيضاً، شأنه شأن النظام الكويتي، على أن الموظفين العموميين في مركز تنظيمي في مواجهة الدولة وأن الوظيفة العامة هي مهمة ينقطع لها الموظف العام وتتميز بدائمية شغل الوظيفة العامة وشخصية شاغلها، وبعد قيام ثورة ٢٣ يوليو زاد الاهتمام بالجيش وتنظيماته، وصدرت عدة قوانين تنظم قواعد خدمة فئات العسكريين كل على حدة؛ فصدر القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٧ المعدل بالقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٥٩ وتعديلاته في شأن خدمة الضباط والقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته في شأن ضباط الشرف وضباط الصف، كما صدرت تشريعات أخرى تنظم خدمة الضباط الاحتياط والضباط المكلفين، ومنظمات الدفاع الشعبي والمجندين والمكلفين، ثم صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الخاص بالنظام العام للوظيفة العامة في مصر ملغياً القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١، ونص في المادة الأولى منه على عدم سريانه على رجال القوات المسلحة، بينما يسري على الفئات الوظيفية الأخرى فيما لم يرد بشأنه نص في قوانينها الخاصة.

---

(١) انظر حكم محكمة الاستئناف العليا، قضية قم ١٣٧٦/١٩٨٣ بتاريخ ١٥/١/١٩٨٣، حكم غير منشور، مشار إليه في مؤلف د. عادل الطبطبائي، "الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي"، مرجع سابق، ص ٨٤.

(٢) انظر د. ارشيد الحوري: مرجع سابق ص ٤١

وفي هذا الشأن تتوحد المبادئ التشريعية لقطاع كبير من الموظفين في قطاع مهم من العالم العربي في مجال الخدمة المدنية والعسكرية.

المطلب الثاني
الموظف العام

الموظفون هم عصب الحياة بالنسبة للمرفق العام الذي لا يستقيم ولا يستديم بغير وجودهم، وإن تقاعسهم عن أداء واجباتهم أو إهمالهم في أدائها يعود بأوخم العواقب على المرفق العام وأهدافه، ويهدد استمرارية سيره، مما يؤدي إلى الإضرار بالمصالح العامة للدولة.

ومن الصعب وضع تعريف دقيق وشامل للموظف العام يصلح الأخذ به في مختلف الدول لاختلاف تشريعات الخدمة فيها، وكذلك لاختلاف تعريف الموظف العام في الفقه والتشريع الإداري أو الجزائي أو العسكري وما تجنح إليه هذه التشريعات من توسعة أو تضييق في مفهوم الموظف العام وتعريفه وفقاً للقوانين الصادرة في هذا الشأن. وسنتناول في هذا المطلب ما يأتي:

أولاً – تعريف الموظف العام في الفقه والقضاء المقارن:

ويتفق فقهاء القانون المقارن في الكويت وفرنسا ومصر في تعريف الموظف العام على ضرورة توافر عدة شروط لمن يعد موظفاً عاماً؛ فهو أساساً (كل من يولى وظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمه مرفق عام يدار بطريق مباشر[١].

ويستلزم ذلك ما يأتي:

١ – أن يعين الشخص بصفة دائمة في وظيفة دائمة[٢].

---

(١) E-S.Laso, Traité de droit administratif, 1964, P. 25

(٢) د. محمود عاطف البنا " مبادئ القانون الإداري والوظيفة العامة ١٩٧٥ ص ١٠٢. وانظر د. فؤاد العطار: القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ص ٤٣٦. وانظر د. عادل الطبطبائي - مرجع سابق، ص ٣١.

٢ – أن تكون هذه الوظيفة داخلة في الهيكل التنظيمي أو الكادر الوظيفي الإداري أو درجات السلم الرئاسي لمرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، ويعمل الموظف في خدمة هذا المرفق.(١)

٣ – أن تصدر أداة قانونية من السلطة المختصة بالتعيين في الوظيفة العامة من السلطة المختصة، ولذا فإن مغتصبي السلطة لا يعتبرون موظفين عموميين (إلا في حدود نظرية الموظف الفعلي) حتى لو كانوا رؤساء دول.(٢)

٤ – أن يكون التعيين في الوظيفة العامة برضاء الموظف وليس مكلفاً أو مجنداً(٣).

وقد نص القانون الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٤ في شأن الخدمة المدنية في المادة الثامنة على أن الموظف في تطبيق أحكامه هو كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أيّاً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته.

وينص الدستور المصري في المادة (١٤) منه على أن الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف القائمين بها لخدمة الشعب.

ويقابلها في الدستور الكويتي المادة ٢٦ التي تنص على أن الوظائف العامة خدمة وطنيه تناط بالقائمين بها، ويستهدف من موظفي الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة.

---

(١) د عبدالفتاح حسن "التأديب في الوظائف العامة"، سنة ١٩٦٤ ص ٩.

(٢) د. محمد عبدالمحسن المقاطع، "نظرية الموظف الفعلي – دراسة في القضاء والفقه في النظام الأنجلوسكسوني" بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية، العدد الاول والثاني، ١٩٩٧.
– د. مجدي عز الدين يوسف، الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، شركة الطوبجي للطباعة والنشر، القاهرة ١٩٨٨.
– د. عبدالحميد حشيش: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات من عام ١٩٦٥، ج ا، بند ٧٣، ص ١٦٩.

ولكن المشرع المصري أيضاً لم يضع تعريفاً جامعاً للموظف العام، واقتصرت قوانين الموظفين المتعاقبة على مجرد بيان الخاضعين لأحكامها.

كما أن بعض التشريعات الجزائية في الكويت ومصر التي ترعى حماية المال العام توسعت في تعريف الموظف العام لتحقيق هذه الحماية، فأدخلت عناصر أخرى لا ينطبق عليها وصف الموظف العام وفقاً للمتعارف عليه في القانون الإداري ولكنها صفه اعتبارية في نظر القانون الجزائي، مثالها قوانين اختلاس المال العام والعدوان عليه، وقوانين الغدر في التشريع الجنائي المصري، ومثلها في القانون الجزائي الكويتي وقانون حماية الأموال العامة رقم (١) لسنة ١٩٩٣.

وكان من الأفضل أن تعدد هذه التشريعات الفئات المعاملة بأحكامها سواء فئة الموظف العام بمعناه التقليدي المتعارف عليه، والفئات الأخرى التي تدخل في نطاق تعريفه كل على حدة، دون مسوغ للخلط بين الأشياء والمفاهيم.

ثانياً – تحديد العسكريين من ذوي صفة الموظف العام:

سبق أن أشرنا إلى أن الوظيفة العسكرية هي من الوظائف العامة التي تتماثل في أحكامها الأساسية العامة مع الوظائف المدنية، وأنه خلال فترة سابقة كان يسري عليها أحكام القوانين الصادرة بتنظيم الخدمة المدنية أسوة بالوظيفة العسكرية سواء بالنسبة لأحكام التوظيف أو حقوق الموظف وواجباته غير أن الخدمة العسكرية اليوم تسري عليها أحكام خاصة تتلاءم وطبيعة هذه الوظيفة والظروف التي تباشر فيها.

والوظيفة العسكرية تتطلب فيمن يشغلها مواصفات خاصة قد لا تشترط في الوظيفة المدنية مثل اللياقة البدنية والصحة النفسية وتحمل مخاطر مهمة القتال وصعوبات التدريب عليه. فضلاً عن صعوبة توقيت عدد ساعات العمل في السلم والحرب، وهذا ما استلزم وضع قواعد قانونية خاصة بالموظف العسكري منذ بداية تعيينه وأحكام عقابه وتأديبه حتى انتهاء خدمته والآثار المترتبة عليها.

وقد أضفى الفقه والقضاء في معظمه صفة الموظف العام على العسكريين وفقاً للقواعد والشروط اللازم توافرها في الوظيفة التي يباشرونها وفقاً لما سبق توضيحه في هذا الشأن، وهما يتفقان على أن صفة الموظف العام ثابتة بالنسبة للضباط العاملين في الجيش أو الشرطة أو الهيئات العسكرية المماثلة، فهم يعينون في وظائف دائمة بصفة دائمة وفقاً للهيكل التنظيمي للأجهزة العسكرية التي يعملون بها، وتدخل وظائفهم ضمن نظام الخدمة والسلم الرئاسي فيها، ويعملون في خدمة مرفق عام، هدفه حماية الدولة وأمنها وسلامة أراضيها ويدار بمعرفة الدولة مباشرة.

والقوات المسلحة وما يماثلها من هيئات عسكرية هي مرفق عام شكلاً وموضوعاً[١].

إذا كان بعض الفقه والقضاء قد أقر بأن الضباط العاملين هم موظفون عموميون[٢]، فإنه اختلف حول إكساب بعض فئات العاملين في هذه الأجهزة العسكرية صفة الموظف العام استناداً إلى عدم توافر شروط رضاء الموظف بالوظيفة التي يعمل فيها.

وهذه الفئات هي:

- ضباط الصف والجنود المتطوعون:

اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن المتطوع في المراحل الأولى لتكييف مركزه القانوني، يحكمه العقد الإداري الذي تطوع بمقتضاه، ولكنه تحول بعد

(١) د. ثروت بدوي، القانون الإداري ١٩٧٢، ص ١٨٦.
أحكام المحكمة الإدارية العليا – مجموعة أبوشادي ١٩٥٥ – ١٩٦٥، العدد ١٧٨، ص ١٨٨.

(٢) عبدالحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

ذلك إلى اعتبار أن التطوع في الجيش يحكمه مزيج من العناصر التعاقدية والعناصر اللائحية[١].

ثم عدل المجلس عن فكرة عقد القانون العام إلى فكرة المركز اللائحي للمتطوعين بالجيش باعتبار أن المتطوع ليس بينه وبين الدولة علاقة تعاقدية متكافئة وملزمة للجانبين، إذ يمكن للدولة أن تستغني عن تطوعه، كما أن المتطوع ملتزم الالتزامات ذاتها، وله الحقوق ذاتها التي للموظف الدائم، وتوقيت الوظيفة لا يفقد صاحبها – وفقاً للرأي الراجح – صفة الموظف العام. وعلى هذا يتجه كل من الفقه المصري والكويتي[٢]، كما أن هناك جانباً آخر من الفقه الفرنسي والبلجيكي والألماني اعتبر أن المتطوعين يشغلون وظائف دائمة ولازمة لإدارة المرفق العام الممثل في الجيش، وهذه الوظائف ثابتة، ونظم القانون أحكامها منذ التعيين حتى التقاعد، وتتوافر فيها الأركان الأساسية للموظف العام.

وقد اعتبر البعض أن الأشخاص الذين يشغلون وظائف مؤقتة يكونون طائفة خاصة من الموظفين ماداموا لا يختلفون عن أولئك الذين لهم نظامهم الخاص في المرفق العام الذي يعملون فيه. ومن ثم فإن ضباط الصف والجنود المتطوعين هم موظفون عموميون[٣]. ويؤكد ذلك النصوص القانونية التي تنظم

---

(١) انظر د. عبدالحميد حشيش- القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة، ص ٦٩، ومجلة العلوم الإدارية، س ٥، ١٩٦٣، ص ١٢٢٧. وانظر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Chirac في ١٩٣٠/٧/١٦، مجلة القانون العام ١٩٣٠، ص ٢٧ وما بعدها، حكم مشار إليه في رسالة الدكتوراه المقدمة من د. نبيل عبدالجليل أحمد بعنوان "تأديب العسكريين" ١٩٨٧، ص ٣٠.

(٢) د. محمد عبدالمحسن المقاطع ود. أحمد حمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ١٩٩٧، ص ١٧٨. وانظر د. عادل الطبطبائي " الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي"، مرجع سابق، ص ٣٢.

(٣) انظر في ذلك: أندريه دولوبادير في مطولة في القانون الإداري - ج٢، باريس ١٩٦٦، ص ٢٦.
– د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة ص ١٠٥.
– د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ أحكام القانون الإداري في ج. م. ع ١٩٧٣ ص ٥١٢، ٥١٥.

خدمة هؤلاء العسكريين والاعتراف لهم فيها بصفة الموظف العام وتكامل أركان الوظائف العامة التي يشغلونها.

- وقد أيدت محكمة النقض المصرية، والمحكمة الإدارية العليا اعتبار المتطوعين موظفين عموميين وأن خدمة المتطوع تمثل أعباء وظيفية تستوجبها الوظيفة العامة(١)
- وتسري الأحكام السابقة على ضباط الشرطة وضباط الصف والحرس الوطني والأجهزة العسكرية المماثلة في دولة الكويت.
- هذا فضلاً عن أن نظام التأديب المطبق على الموظفين العسكريين يشملهم.

٢- المجندون والمكلفون:

إذا كان الفقه والقضاء قد استقر على أن من يتخذون الوظيفة العسكرية حرفة لهم ويلتحقون بالقوات المسلحة باختيارهم ويشغلون وظائف ومناصب دائمة يتدرجون فيها في السلك العسكري هم موظفون عموميون سواء كانوا ضباطاً أم ضباط صف أم جنوداً فإن الخلاف قد ثار حول المجندين والمكلفين العمل في القوات المسلحة بالصفة العسكرية أو المدنية.

والتجنيد الإلزامي نظام مستحدث في دولة الكويت ورائد في منطقة الخليج بدأ العمل به وفقاً للقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٦ بتنظيم أداء الخدمة العسكرية الإلزامية المعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٧٩ والقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٨٠. ثم ألغي هذا القانون، وحل محله القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٠ في شأن الخدمة الإلزامية والاحتياطية الذي استمر العمل به حتى أوقفت بعض أحكامه بمقتضى القانون رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠١ لحين صدور قانون جديد يتناسب

(١) حكم محكمة النقض المصرية، الطعن ١٠٧٢، س ٢٩ ق، جلسة ١٩٥٩/١١/١٧، س ٧، ص ٨٨٨.
– حكم المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ٣٧٠، س ٣، مجموعة أبو شادي الإدارية العليا من عام ١٩٥٥ – ١٩٥٦، ج ٢، ص ٢١١٠.

وطبيعة الخدمة في الكويت ويساير نظم التجنيد المستحدثة. وصدر قرار بوقف جميع الإجراءات التأديبية والعقابية التي صدرت بمقتضى القانون.

وقد عرف هذا القانون في المادة (١) من الخدمة الإلزامية أنها الخدمة المترتبة على كل كويتي والمحددة مدتها فيه، وأن خدمة الاحتياط هي الخدمة المترتبة وفقاً لأحكامه على كل كويتي أتم الخدمة الإلزامية أو استثني منها لكونه التحق بالكليات والمدارس المعدة لتخريج العسكريين، والمعينين أو المتطوعين برتبة عسكرية في الجيش والشرطة والحرس الوطني أو إدارة الإطفاء العام.

كما أجاز القانون تجنيد الإناث غير المتزوجات بمرسوم، أما المكلف في حكم هذا القانون فهو كل كويتي ترتبت عليه واجبات الخدمة الإلزامية أو الاحتياطية وعليه واجب الالتحاق بها قانوناً.

وطبقا للمادة ٤١ من قانون الخدمة الإلزامية يسري على هؤلاء المجندين أحكام القوانين والمراسيم والقرارات الصادرة في شأن العسكريين حول الخدمة والرتب والترقي والتأديب.

وقد أضاف قانون التجنيد الحالي في مصر، وهو القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ الذي حل محل القانون رقم ٥٠٥ لسنة ١٩٥٥، صورة أخرى من صور التجنيد أو بديلاً لها وهي فرض الخدمة الوطنية على الذكور والإناث الذين أتموا الثامنة عشرة من عمرهم، ويكلفون الخدمة مدداً قصيرة تعادل مدة التجنيد في مرافق الدولة، كما أن القانونين الكويتي والمصري نظما حالة استدعاء الضباط المتقاعدين أو الاحتياط أو استيفائهم للحاجة إليهم للمدد التي ينص عليها في القانون[١]، ويقرر كلا القانونين أن يحتفظ للمجند أو الاحتياطي بوظيفته أو عمله طوال مدة وجوده في الخدمة الفعلية العسكرية، ويحتفظ له بما يستحقه من

(١) د. ارشيد الحوري – التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، مرجع سابق ص ٣٤، وانظر أيضاً د. نبيل عبدالجليل أحمد "تأديب العسكريين"، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٧، ص ٣٥.

علاوات وترقيات. وقد دعا هذا إلى أن تصدر الجمعية العمومية في فتواها الصادرة عام ١٩٧٩(مجموعة المجلس - ص ٥٩) أن التحاق الموظف العام بالقوات المسلحة لا يغير من وضعه القانوني بوصفه موظفاً عاماً لأن التحاقه بها هو التحاق عرضي يتمتع بامتيازاتها ويتحمل التزاماتها خلال فترة عمله في هذا المرفق وفقاً لأحكامه، وأن السلطة المدنية للموظف المجند أو المستدعى لخدمة الاحتياط يعد أنه لا يزال عاملاً فيها، ويخضع بهذا الوصف للنظام القانوني الذي يحكم الوظيفة العامة.

أما بالنسبة للمجند والاحتياط الموظف فإن الفقه الفرنسي القديم مؤيداً ببعض آراء الفقهاء العرب، كان يعد المجندين موظفين عموميين انطلاقاً من أنه يكفي في معياره لكي يكون الشخص موظفاً عاماً أن تكون الوظيفة التي يشغلها تخضع للقانون العام أو يشغل وظيفة دائمة دون اشتراط دوام شغله لها أو استمراره فيها[١]، ولكن ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري والعادي الآن أن هؤلاء المستدعين والمستبقين والمجندين هم مكلفون بخدمة عامة لانعدام ركن الرضاء عند التحاقهم بالقوات المسلحة فضلاً عن شغلهم الوظيفة العامة بصفة عارضة[٢]، ويخضع هؤلاء المكلفون للقوانين العسكرية وفقاً لأحكامها من نظم خاصة لهذه الخدمة العارضة ونظم عقاب العسكريين وتأديبهم الذي يختلف عن التأديب الخاص بالوظيفة العامة.

٣ - المركز القانوني للمكلف في الظروف الاستثنائية:

تجيز بعض النظم في الظروف الاستثنائية، كالتعبئة العامة والكوارث والأزمات التي تهدد الدولة أو لسد احتياجاتها لبعض التخصصات لأداء خدمة

---

(١) أ. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاء ١٩٦٩، ص ١٨٢.

(٢) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٩٤. وانظر د. محمد فؤاد مهنا: مبادئ أحكام القانون الإداري، مرجع سابق ص ٥١٤. وانظر حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في ١٩٥٩/٦/٢٣، س ١٤ ص ٨٦٧. وانظر محكمة النقض في مصر، الدائرة الجنائية ١٩٦٦، الطعن رقم ١٨١٣، س ٣٥، ص ١٥٢.

عامة، وتنظم التشريعات الكويتية والتشريعات المصرية أحكام التكليف في هذه الحالات.

وقد استعمل المشرع الكويتي تعبير التكليف في ثلاث حالات:

- الحالة الأولى: هي الواردة في المادة الأولى من قانون الخدمة الإلزامية والتي تعرف المكلف أنه المواطن الذي فرضت عليه الخدمة الإلزامية وعليه تقديم نفسه للجهة المختصة لأدائها.
- الحالة الثانية: هي الواردة في المادة السابعة من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية والمادة ٨٣ من مرسوم نظام الخدمة المدنية، وهي تقترب من معنى الندب.
- الحالة الثالثة: وهي التي تعنينا، فهي التكليف بالصفة المدنية أو العسكرية عند إعلان حالة التعبئة العامة. وهو التعريف الذي يرتبط بالذهن عند استعمال مصطلح (التكليف).

وقد نظم القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٨٠ أحكام التعبئة العامة، ونص في المادة ١٧ منه على أن مجلس الدفاع الأعلى يقرر تكليف كل أو بعض الفئات المهنية المختلفة بالخدمة في وزارة الدفاع والهيئات التابعة لها والقوات المسلحة أو أي عمل من الأعمال المتصلة بالمجهود الحربي.

كما منحت المادة ١٨ منه وزير الدفاع صلاحية تكليف من تدعو الضرورة إلى تكليفه من غير الفئات الواردة في المادة السابقة، وذلك للقيام بعمل من الأعمال المتعلقة بالمجهود الحربي.

ويكون التكليف وفقاً للمادة ٢٢ من قانون التعبئة بالصفة العسكرية، فتسري عليه أحكام هذه الوظيفة وقوانينها، ويكون تأديبه وفقاً للنظم الواردة فيها أو بالصفة المدنية، وتسري عليه جميع الأحكام المقررة لموظفي الدولة المدنيين.

وقد تردد الفقه الإداري كثيراً في تكييف المركز القانوني للموظف المكلف، وقد استقر الفقه المصري على أن المكلف في هذه الحالة، مدنياً أو عسكرياً لا

يعد موظفاً عاماً، وذلك للصورة العرضية لمباشرته هذا العمل وعدم دخوله في الأعمال التي يشملها السير المنتظم والمستمر للمرفق العام. ويخضع للأحكام التي تنظم هذه الخدمة العارضة ويكون تأديبه وفقاً لها.[١]

أما الفقه المخالف فقد استند إلى بعض أحكام القضاء الإداري التي انتهت إلى توافر صفة الموظفين العموميين في المكلفين أعباء الوظائف العامة انطلاقاً من أن الموظف هو شخص مكلف خدمة عامة، وعليه أن يقوم بها على الوجه الأكمل[٢]، كما أن محكمة القضاء الإداري قضت بأن التكليف والتعيين متماثلان في آثارهما بوصفهما صورة من صور التعيين في القوات المسلحة[٣]؛ إذ إنه متى شغل المكلف الوظيفة العامة أصبح، شأنه شأن العاملين فيها بالتعيين، ملتزماً أعباءها وواجباتها ومستفيداً من مزاياها طوال التكليف، والتكليف هنا لا يعدو أن يكون أداة استثنائية خاصة للتعيين في الوظائف العامة، ونحن نرى أنه وإن كان قد توافر في المكلف بعض الشروط اللازمة لاكتساب صفة الموظف العام فإنه يفتقد الكثير مما ينص الفقه والقضاء الإداري على ضرورة اكتماله وأولها افتقاد عنصر الرضاء في حالة التعيين الجبري بالتكليف.

أما في فرنسا، وهذا هو المبدأ العام، فيعد جميع العاملين بالمرافق العامة – دائمين ومؤقتين – مكلفين البقاء في الوظائف التي يشغلونها منذ بدء مباشرة حكم التكليف المنصوص عليه في تشريع عام ١٩٣٨، المعدل بالأمر الصادر في يناير ١٩٣٩ المنظمين لأحكام التكليف.[٤]

---

(١) د. محمود عاطف البنا: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٥، ١٠٦.

(٢) محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاء، مرجع سابق ص ١١٨٦.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في مصر جلسة ١٩٧١/١٢/٢٨، القضية ١٤٦، س ٢٣ ق، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، س ٢٦، ص ٢٨، بند ١٤.

(٤) انظر د. نبيل عبدالجليل أحمد "تأديب العسكريين": رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص ٣٥.

٤ - المركز القانوني لطلبة الكليات والمدارس العسكرية:

تختلف التشريعات المقارنة في مدى قانونية أو ملاءمة خضوع هذه الفئة للقوانين الجزائية العسكرية أو الانضباطية، ويختلف الفقه والقضاء بشأنها في ضوء ما تأخذ به هذه التشريعات وفقاً لتحديدها لمن يتمتع بالصفة العسكرية.

وفي دولة الكويت، وقبل صدور المرسوم بقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٩٢ بشأن قانون المحاكمات العسكرية، كان – ومازال – للكلية العسكرية أحكامها التأديبية الخاصة التي تتضمنها لائحة الكلية الصادرة برقم ١٤ لسنة ١٩٦٨ المعدلة بالقرار الوزاري رقم ١ لسنة ١٩٩٩، أما طلبة المدارس العسكرية فهم يدخلون في حكم المتطوعين، ويعد تطوعهم من تاريخ التحاقهم بالجهاز التدريبي الذي يؤهلهم للعمل في التخصص الذي قبل تطوعهم فيه.

ويسري عليهم الأمر الإداري الصادر من السلطة القيادية في الجيش بتحديد المخالفات والعقوبات الانضباطية التي توقع على العسكريين ضباطاً وضباط صف وجنوداً.

وقد حدد قانون المحاكمات المشار إليه في المادة ٩ منه العسكريين، ونصت الفقرة الثالثة منها على أنه يعد عسكرياً كل من طلبة الكليات والمعاهد والمدارس التعليمية العسكرية التابعة للجيش. ونحن لا يمكننا أن نقول إن هذا النص غير دستوري، لأن المادة ١٦٤ من الدستور تطلبت لانعقاد الاختصاص للمحاكم العسكرية أن يكون الشخص عسكرياً وفقاً للقانون، ولم يصدر أي قانون سابق أو لاحق يتعارض مع ما تضمنه القانون ١٣٦ لسنة ١٩٩٢ بشأن المحاكمات والعقوبات العسكرية، ولكن الملاءمة التشريعية مفقودة في هذا الجانب التشريعي من القانون ولا سيما إذا ما كان الطالب حدثاً، ولا تتفق مع الاتجاهات الاجتماعية والنفسية الحديثة.

ويأخذ التشريع المصري والسوري والفرنسي نهج القانون الكويتي بينما يعارض الفقه في أغلبه لهذا الاتجاه انطلاقاً من أن هؤلاء الطلاب لم تثبت لهم الصفة العسكرية كما أنهم ليسوا موظفين وأن أخطاءهم لم تقع بالمخالفة لواجبات وظيفة عامة مفروضة عليهم. ونحن نؤيد هذه الآراء؛ إذ إن طالب الكلية العسكرية لا يمنح درجة أو رتبة أو لقباً عسكرياً، ويلزم أن تكون له القواعد التأديبية الخاصة الملائمة لمركزه القانوني والفعلي[1]:

(١) د. محمود مصطفى "الجرائم العسكرية"، ١٩٧٢، ص ٤٧. وانظر د. عبدالأحد جمال الدين، بعض سمات قانون الأحكام العسكرية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية – س ١١ العدد الأول – يناير ١٩٦٩، وانظر د. محمد محمود سعيد، قانون الأحكام العسكرية ١٩٨٧، ص ١٥.

المبحث الثاني
المخالفة أو الجريمة التأديبية في مجال الخدمة المدنية والعسكرية

تمهيد:

تمثل الجريمة، أياً كان نوعها أو موضوعها، اعتداء على مصلحة يقررها القانون أو حق يحميه، والمصلحة التي يحميها القانون بالتجريم التأديبي هي مصلحة عامة لحماية المرفق العام وضمان حسن سير العمل فيه.

وقد أطلق الفقه والقضاء مسميات مترادفة على الخطأ التأديبي انعكست على المصطلحات الواردة في هذا الشأن في التشريعات المقارنة، ومن هذه المسميات الذنب الإداري، المخالفة التأديبية، الخطأ الإداري أو الخطأ التأديبي. وكل هذه المصطلحات تنصرف إلى معنى واحد يشير إلى الخطأ الذي يقع من الموظف العام في أثناء تأدية مهام وظيفته ويؤدي إلى الإضرار بالمرفق العام الذي يخدم فيه. ويرجح الفقه الفرنسي استعمال تعبير infraction disciplinarian (الجريمة التأديبية) Faut disciplinarian وهي أكثر التعابير شيوعاً[١]، كما أن بعض صور الجرائم التأديبية في المجال العسكري يطلق عليها في التشريعات العسكرية مسمى الجرائم الانضباطية[٢]. وأياً كانت تقسيمات الفقه لنوعية الجرائم التأديبية، فهي جميعها تقع من موظف إخلالاً بواجبات وظيفته وتهدد مصلحة المرفق الذي يعمل فيه. ونحن نميل إلى أن يأخذ التشريع باصطلاح الخطأ

---

(١) F. Delperée, Lélaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, Thése, Paris, 1969, P. 87.
Serge Salon, Délinquance et repression disciplinaire dans la fonction publique, Thése, Paris, 1955, P. 70.
- د. عزيزة الشريف، "النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى"، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ١٢٢ وما بعدها.

(٢) د. محمود مصطفى، "قانون الأحكام العسكرية والقانون المقارن"، مجلة مصر المعاصرة، يناير ١٩٧٩، ص ٥٧.

الإداري أو المخالفة الإدارية ولا سيما في المجال المدني، انطلاقاً من أن لفظ الجرم يمثل واقعةً وسلوكاً لا يتلاءم والأخطاء الوظيفية الإدارية مهما كانت فداحتها ويقترب بها إلى دائرة الإجرام والمجرمين والأفعال المؤثمة جنائياً، وفي ذلك مبالغة في التعبير والتقدير للخطأ الإداري الذي يكون غالباً بحسن نية. وحتى كلمة التأديب التي سادت في مجال القانون الإداري غير مقبولة، فهي إما تطلق على أطفال يخطئون أو مجرمين يودعون سجوناً شعارها التأديب والإصلاح. ولذا فإن تعبير العقاب أيضاً، وهو ما عنونا به هذه الدراسة، مقبول في مجال محاسبة الموظف الذي توقع عليه عقوبات إدارية، كما أنه يحدد الموضوعات التي سنتناولها في باب التأديب. إذاً، التأديب يتسع لعناصر ومجالات متعددة، ومنها سلطة العقاب التي سنقتصر عليها، وأخذ المشرع بهذا النهج الذي فيه تكريم للوظيفة والموظف الذي لا يتعدى خطؤه الدائرة الإدارية إلى الدائرة الجزائية فضلاً عن أن اصطلاح المخالفة الإدارية أو العقاب الإداري يتفق مع مفهوم الخطأ الإداري وتعريفه ونظام العقاب الذي يحكمه[1]، وإلى أن يسود هذا التوجه الذي نتبناه وننادي به فإننا سنستخدم المصطلحات الشائعة في هذا الشأن، ولتسهيل المقارنة مع صور الخطأ الوظيفي في المجال العسكري والعقاب عليه.

وسيتضمن هذا المبحث مطلبين، نتناول في الأول منهما الجريمة التأديبية في مجال الوظيفة المدنية، وفي الثاني الجريمة التأديبية العسكرية.

المطلب الأول
المخالفة أو الجريمة التأديبية
في مجال الوظيفة المدنية

يشمل التجريم في الوظائف المدنية جميع الوظائف التي تخضع لقوانين الخدمة المدنية العامة والخاصة، ولا اختلاف لمفهوم الجريمة التأديبية في هذه

(١) انظر قرب ذلك، د. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مرجع سابق، ص ٣٩٧، هامش ١.

القوانين واللوائح المنظمة لها، ولكن قد تختلف الأفعال والنشاطات التي تكون الركن المادي في هذه الجريمة.

ولا تشمل قوانين الخدمة المدنية في أغلب النظم المقارنة تحديداً أو تقنيناً لجميع الأفعال والنشاطات التي تكون الركن المادي للجريمة التأديبية[1]؛ فالتشريع الكويتي اكتفى في بعض مواده، وأبرزها المواد ٢٤، ٢٥،٢٦ من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية، بإيراد بعض النواهي والمحظورات والواجبات والسلوكيات التي يلتزم تنفيذها الموظف بالإضافة إلى واجب كتمان سر المهنة وصيانة أموال الدولة.

ويتبع النظام التشريعي في مصر هذا المنهج حتى في لوائح الكادرات الخاصة وتأديبها، وعلى خلاف ذلك سنجد في المطلب الثاني أن التشريعات العسكرية غالباً ما تدون الجرائم التأديبية العسكرية، وإن كانت تتحوط بوضع نص عام يجرم الإخلال بمقتضيات الوظيفة وواجباتها، نتيجة فعل ضار لم يقنن في التشريع، وسنتناول في هذا المطلب تعريفاً للجريمة التأديبية وأركانها.

أولاً – تعريف الجريمة التأديبية:

نأت معظم التشريعات عن تعريف المخالفة أو الجريمة التأديبية تاركة ذلك للاجتهادات الفقهية والأحكام القضائية، وذلك نظراً للاختلاف الذي يدور حول طبيعتها والمعايير التي تحدد مفهومها وتعدد صور الأفعال المادية المكونة لها، وهذا الاختلاف أمر مألوف لدى الفقه عند صياغة التعريفات، ويقتصر قانون الخدمة عادة على بيان أبرز الأفعال المحظورة التي تكون الركن المادي في الجريمة التأديبية، ثم ينص على عقاب كل موظف يخل بهذه الواجبات أو يخرج عن مقتضى أعمال الوظيفة أو يأتي سلوكاً يخل بكرامتها، وهي العناصر

(١) د. عادل الطبطبائي، "الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي"، مرجع سابق، ص ٤١١ وما بعدها. وانظر د. عبدالفتاح حسن، "التأديب في الوظيفة العامة"، دار النهضة العربية، ١٩٦٤، ص ٨٩.

الأساسية للمخالفة التأديبية. وإذا استعرضنا التعريفات العديدة التي أتى بها الفقه والقضاء نجد أن البعض منها يتوسع والبعض الآخر يضيق، في مفهوم الجريمة التأديبية وتعريفها[١]، ونوجز أبرز هذه التعريفات التي وضعها بعض الفقه العربي في الآتي:

هي كل تصرف يصدر من العامل في أثناء أداء وظيفته أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة[٢].

وهذا التعريف يحدد الركن المادي في الجريمة، ويعرفه كما عرفه فقه القانون الجنائي انطلاقاً من أنها أفعال او امتناع عن أفعال تعوق تحقيق الأغراض التي تستهدفها جماعة معينة[٣]، كما يربط هذا التعريف الركن المادي للجريمة بنوع نشاط المرفق ليشمل جميع الأخطاء مهما كانت درجتها مادامت تؤدي إلى عدم إتيان المرفق نشاطه على الوجه الأكمل، ولكنه لم يوضح في هذا التعريف عناصر الركن المعنوي، وهل تشمل الخطأ العمدي أو غير العمدي أو كليهما.

وقد عرفها (د. سليمان الطماوي) بأنها كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل يجافي واجبات وظيفته، فشمل بذلك الأخطاء العمدية وغير العمدية[٤].

وقد عرف البعض الآخر من الفقهاء العرب الجريمة التأديبية تعريفاً واسعاً يتلخص في أنها إتيان العامل بإرادته فعلاً إيجابياً أو سلبياً يكون من شأنه مخالفة الواجبات الوظيفية أو ارتكاب المحظورات المنهي عنها في القانون أو في

---

(١) انظر د. محمود جودت الملط الذي أعطى تعريفاً موسعاً للجريمة التأديبية في رسالته للدكتوراه المعنونة "المسؤولية التأديبية للموظف العام" ١٩٦٠، ص ٨٠، وكذلك في المفهوم الواسع نفسه F. Délperée، مرجع سابق ص ٦٩.

(٢) د. عبدالفتاح حسن – التأديب في الوظيفة العامة ١٩٦٤ ص ٧٩.

(٣) د. محمود مصطفى – الجرائم العسكرية في القانون المقارن ١٩٧٢، هامش ص ٥.

(٤) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب ص ٤٩.

الواقع، أو إخلال بمقتضى الواجب الوظيفي المنوط به تأديته، أو أن يكون من شأن الفعل أن يحط من كرامة الوظيفة واعتبارها أو اعتبار شاغلها[١]. ويستوي في ذلك أن يرتكبها العامل داخل العمل أو خارجه، وكان من شأن ذلك توقيع عقوبة مما هو منصوص عليها صراحة في القوانين الخاصة بكل طائفة من العاملين في نطاق الدولة التي تعد سبب القرار الصادر بمجازاته إدارياً أو قضائياً[٢]، ولم يخرج الفقه الفرنسي عن هذه التعريفات وأبرزها تعريف الفقيه DELPEREE، فهي الفعل أو الامتناع عن فعل ينسب إلى فاعل ويعاقب عليه بجزاء تأديبي. ويشمل الخطأ التأديبي في هذا التعريف الخطأ السلبي والإيجابي سواء كان داخل الوظيفة أو خارجها، وأشار إلى وجوب المسؤولية الشخصية عن الخطأ التأديبي[٣]، كما أن القضاء لا تخرج أحكامه بشأن مفهوم الجريمة التأديبية عن ذلك.

ثانياً – أركان الجريمة التأديبية:

يستخلص من مجموعة الأحكام والآراء أن أركان هذه الجريمة لا تختلف عن أركان جرائم قانون الجزاء في ضرورة أن يتوافر لها الركن المادي المتمثل في النشاط المخالف الذي باشره الموظف المخالف سواء كان سلبياً أم إيجابياً، كما يلزم توافر الركن المعنوي، وأساسه العلم والإدراك بماهية الفعل المرتكب وإرادة ارتكابه ممثلاً صورة الإرادة الآثمة عملاً أو نتيجة وتوافر الركن الشرعي القائم على وجود نص يجرم الفعل المادي المكون للركن المادي الذي ارتكبه الفاعل[٤].

---

(١) د. محمد عبدالمحسن المقاطع ود. أحمد حمد الفارسي، "القانون الإداري الكويتي"، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

(٢) د. زكي محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام - الهيئة العامة للكتاب المصري -١٩٨٦.

(٣) F. Délerée, Lélaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, op. cit, P. 87.

(٤) د. عزيزة الشريف، "النظام التأديبي"، مرجع سابق، ص ١٣١ وما بعدها.

وفي هذا المجال يلزم الإشارة إلى أن الفقه الإداري اختلف في شأن الركن المعنوي ولا سيما في بعض صور هذه الجريمة خصوصاً عند ارتكاب خطأ غير عمدي، حيث تنصرف إرادة الفاعل فيه إلى النشاط دون قصد النتيجة. فالبعض يرى أنه في حال كانت إرادة الفاعل غير آثمة وأنه ارتكب الفعل بحسن نية، فلا تقوم المخالفة الوظيفية.

والرأي الغالب في الفقه أن الركن المعنوي في المخالفة العمدية هو قصد تحقيق النتيجة المترتبة على هذا التصرف، وفي المخالفة غير العمدية يتمثل في تقصير مرتكب الفعل في الإحاطة بواجبات وظيفته والحفاظ عليها ولا يعفيه من المؤاخذة إلا إذا انعدمت إرادته نتيجة قوة قاهرة أو إكراه مادي أو معنوي أو أمر مكتوب من رئيسه على الرغم من تنبيهه للمخالفة، أما خلاف ذلك من ظروف وأسباب فلا تنفي المسؤولية ولكن تخفف المساءلة(١).

كما اختلف الفقه بشأن الركن الشرعي المتمثل في النص القانوني الذي يحقق تطبيق القاعدة الدستورية التي تقرر بأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني أو بناء على قانون مثل ما أورد الدستور الكويتي هذا المبدأ؛ إذ رأى جانب من الفقه عدم ضرورة هذا الركن لقيام الجريمة التأديبية انطلاقاً من أن الأفعال والوقائع التي تكون الركن المادي في بعض هذه الجرائم غير محددة سلفاً، ولكن الفقه الغالب المؤيد بالأحكام القضائية الإدارية والعسكرية يستلزم توافر ركن الشرعية لقيام الجريمة التأديبية مع الإقرار بأن لهذا الركن في الجرائم التأديبية طبيعة خاصة تساير طبيعة الركن المادي فيها واتساع وقائعه التي يحتويها، ويكفي فيه أن يجرم النص أي فعل أو نشاط يضر بمصلحة يحميها النص؛ إذ إن الإضرار بالمصلحة المحمية هو مناط التجريم.

---

(١) د. عادل الطبطبائي: الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مرجع سابق، ص ٤٠١ وما بعدها.

وتتحقق مشروعية التجريم المنصوص عليها في الدساتير بوجود نص في القانون أو نص لائحي صدر بناء على قانون يجرم كل نشاط سواء كان في صورة فعل أم امتناع يخالف مقتضيات الخدمة، ويؤثر في حسن سير العمل في المرفق العام ويهدد مصالحه(١)، ونحن نؤيد هذا الفكر ونرى أن الركن الشرعي في الجريمة التأديبية يختلف في طبيعته عن الجريمة الجزائية. فالنص فيها يعاقب على واقعة الإخلال بمقتضيات الوظيفة وحسن سير العمل بالمرفق، أما تفاصيل هذا الإخلال فقد ترك المشرع تقديره للسلطة الإدارية وفقاً لما تصدره من لوائح وتعليمات، ويجب أن يتحقق هذا الإخلال في صورة خطأ تقرره اللوائح والقرارات التنظيمية، ويقره العرف المستقر، وسلطة الإدارة في هذا التقدير تخضع لرقابة القضاء. وقد أثار الجدل حول عدم تحديد النشاطات والأفعال التي تشكل العناصر التي تقوم عليها واقعة الإخلال بالوظيفة والإضرار بالمرفق العام، العديد من الفقهاء، فنادوا بضرورة تقنين الأخطاء والمخالفات التي تكون الجريمة التأديبية. ومع صعوبة تنفيذ هذه الرغبة، فإن هذا التقنين بدأ الأخذ به في بعض الجهات دون أن يكون تقنيناً جامعاً مانعاً(٢)، لكن الهيئات العسكرية أخذت بهذا المبدأ وقننت الأفعال المخالفة، وإن كانت بعد أن عددت هذه الأفعال، وضعت نصاً عاماً يقرر العقاب على الإخلال بالوظيفة لكل فعل خاطئ لم يرد في هذا التعداد، وهو ما سنعود إليه تفصيلاً عند الكلام في الجريمة التأديبية العسكرية.

---

(١) حكم المحكمة العسكرية العليا عام ١٩٨١ – د. ارشيد الحوري – التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، مرجع سابق ص ٣٥٢.

(٢) د. محمد عبدالمحسن المقاطع و د. أحمد حمد الفارسي، "القانون الإداري الكويتي"، مرجع سابق، ص ٢٨٢. وانظر د. عادل الطبطبائي، "الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي"، مرجع سابق، ص ٤١٤.

المطلب الثاني
المخالفة أو الجريمة التأديبية
في مجال الوظيفة العسكرية

تتضمن التشريعات الجزائية العسكرية في معظم الأنظمة القانونية المقارنة أربعة أنواع من الجرائم:

١ – جرائم تشكل مخالفات وظيفية بحتة، ويعاقب عليها بجزاءات ذات طبيعة إدارية، بوساطة السلطات الإدارية وفق تسلسلها.

٢ – جرائم تشكل مخالفات وظيفية بحتة لا مقابل لها في القانون الجزائي العام، ولكن يوقع عليها عقوبات جزائية قد تصل إلى الإعدام بمعرفة القضاء العسكري، ويطلق عليها تعبير Crimes purememt militaires.(١)

٣ – جرائم يعاقب على أفعالها المادية القانون الجزائي العام والقانون الجزائي العسكري، بوصفها تخل بمقتضيات الوظيفة، كما تخل بالمصالح العليا للدولة، مع اختلاف الوصف القانوني لها في كل من التشريع الجزائي العام والتشريع الجزائي الخاص (العسكري)، مما يكون صورة من صور التعدد المعنوي للجريمة، حيث يخضع الركن المادي فيها لأكثر من قاعدة قانونية، لكل منها آثارها وعقوباتها المختلفة إدارية أو جنائية. ويطلق الفقهاء عليها تسمية الجرائم العسكرية المختلطة(٢).

وهذه الجرائم قد ترد في القانون الجزائي العسكري، وتصنف جناية أو جنحة توقع عقوباتها المحاكم العسكرية بوصفها جرائم أمن الدولة المتعلقة بإفشاء أسرار الوظيفة، أو الاعتداء على القائد أو رئيس العمل، كما أنها يمكن أن

---

(١) انظر د. أحمد فتحي سرور، "الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية"، جزء ١، ١٩٧٩، ص ٢٦٠. وانظر د. مأمون سلامة، " قانون العقوبات العسكري"، ص ١، ١٩٦٧، ص ١٢٨.

(٢) د. محمود مصطفى – الجرائم العسكرية، ج ١، ١٩٧١، ص ٥٢ وما بعدها.

ترد في لوائح الخدمة الصادرة بناء على قانون، وتوقع عقوباتها السلطة الإدارية، ومثالها جريمتا السلوك المعيب أو المخل بأحكام الوظيفة خارج الخدمة في المرفق أو داخلها، شأنها شأن الجريمة التأديبية الإدارية، وهما تتشابهان في عدم تحديد تفاصيل الواقعة المشكلة للإخلال في الركن المادي للجريمة التأديبية، وتكون مجرمة في القانون الجزائي العام أيضاً.

٤ – جرائم القانون الجزائي العام التي لا تتعلق بالخدمة، ولكن جرى العرف على إدراجها في القانون الجزائي العسكري في كثير من التشريعات، ومنها التشريعان الكويتي والمصري أو الإحالة إلى نصها الوارد في القانون العام ليختص بها القضاء العسكري أخذاً بمعيار المصالح المحمية للقوات المسلحة، ويرتبط اختصاصها به غالباً، بسبب الصفة العسكرية لمرتكبها أو المكان الخاضع للسلطة العسكرية التي وقعت فيها الجريمة أو الزمن الذي وقعت فيه كحالة الحرب أو الطوارئ أو في حالة كانت أفعال الجريمة تهدد المصالح المحمية للقوات المسلحة.

وقد اقتضت طبيعة الخدمة العسكرية وظروف العمل فيها وخطورة هذا العمل، لاتصاله المباشر بأمن الدولة الخارجي وسيادتها بل وجودها، أن يتكيف العقاب وفقاً لهذه العوامل وفي ضوئها ونزولاً على مقتضياتها، وكان لابد من تشريع سياسة تجريمية عقابية خاصة لحماية مصالح هذا المرفق العام، ألا وهو القوات المسلحة وهيئاتها العسكرية المختلفة التي يقوم العمل فيها على الانضباط والطاعة.

وقد أدرك الدستور الكويتي هذه المفاهيم ولزوم إصدار تشريعات خاصة تنظم الخدمة في هذا المجال وأساليب العقاب على مخالفتها؛ فميز هذا القطاع بنظام تأديبي خاص، وفي الوقت ذاته بنظرة واعية بعيدة المرمى قنن حدودها حتى لا تتجاوز الغرض منها، فنص في المادة (١٦٤) من الدستور على أن يقتصر اختصاص المحاكم العسكرية، في غير حالة الحكم العرفي، على الجرائم العسكرية التي تقع من أفراد القوات المسلحة وقوات الأمن وذلك في الحدود التي يقررها هذا القانون. ويتبين من هذا النص الرائع في معناه، الحكيم في

مغزاه، التقدمي في مرماه أنه وضع حدوداً دستورية حاسمة للقضاء العسكري في اختصاصه وجرائمه والأشخاص المخاطبين به وسلطة العقاب فيه، ليتجنب أي تجاوزات تخل بحقوق المواطن والحريات العامة للدولة الديمقراطية، وهي توجز في الآتي:

١ – أنه لم يأخذ بالصفة الشخصية لمرتكب الجريمة فقط بل قرنها بنوعية الجريمة وطبيعتها؛ إذ استلزم أن يقع الفعل المخالف من شخص يكتسب الصفة العسكرية طبقاً للقانون، وأن هذا الفعل يكون جريمة عسكرية يحدد القانون صفتها في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء.

٢ – أن الجريمة العسكرية تقع بالمخالفة لأحكام تشريعات الخدمة والقوانين العسكرية كونها نوعاً من الخطأ المهني أو الوظيفي الذي يرتكبه الموظف العام العضو في الأجهزة المنصوص عليها في الدستور.

٣ – أن الخطأ أو المخالفة الوظيفية لا تشكل جريمة تختص بها المحاكم العسكرية إلا إذا قننه قانون أو بناء على قانون يجرمه، وخلافا لذلك فهو مجرد مخالفة إدارية تتعلق بالانضباط، تختص بالنظر فيها السلطات الإدارية العسكرية. وقد أكد على ذلك القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الجيش فنص في المادة ٢٢ منه على أن تكون محاكمة العسكريين عن الجرائم العسكرية أمام المحاكم العسكرية وفق أحكام قانون المحاكمات والعقوبات العسكرية. ونص في المادة ٢٣ على أن تحدد بمرسوم العقوبات الانضباطية وطريقة فرضها وتنفيذها والتظلم منها، وقصرها على العقوبات الخفيفة، ولم يتطرق إلى تحديد المخالفات التأديبية.

وستقتصر دراستنا في هذا المطلب على المخالفات والجرائم التأديبية العسكرية المتعلقة بالوظيفة العسكرية والمرتبطة بأسلوب أداء مهامها وواجباتها وتحقيق أهدافها سواء وردت في اللائحة الانضباطية للعقوبات الإدارية حيث يطلق عليها المصطلح العسكري "الجرائم الانضباطية"، أم في قانون المحاكمات العسكرية، والمتمثلة في الفئتين الأولى والثانية من الجرائم العسكرية، دون التعرض للجرائم العسكرية التي تشترك في ركنها المادي مع جرائم

القانون الجزائي العام أو الجرائم المنصوص عليها فيه، ويجعل القانون الاختصاص القضائي فيها للقضاء العسكري بوصفها جرائم عسكرية وفقاً لمعيار المصلحة العامة، وهي جرائم الفئتين الثالثة والرابعة من الجرائم العسكرية، وذلك على النحو التالي:

أولاً – مفهوم الجريمة التأديبية العسكرية وتعريفها:

التأديب في المجال العسكري يقوم على تطبيق عدد من القوانين أو اللوائح التأديبية؛ فهناك قوانين ولوائح الانضباط العسكري، وقوانين الجزاء العسكرية، وقوانين الخدمة العسكرية، وكلها تؤثم أفعالاً تخل بمقتضيات الوظيفة العسكرية. ويعد بعض الفقهاء أن هذه المجموعة تمثل جزءاً من مجموعة القوانين التأديبية التي تنطبق على الوظائف العامة.

وبناء على ذلك فإن الجريمة التأديبية العسكرية لا تختلف عن الجريمة التأديبية في مجال الوظيفة العامة في الموضوع، وتتضمن العنصرين الأساسيين في الجريمة التأديبية العامة وفقاً لما سبق بيانه، وهما إخلال الفعل بمقتضيات مرفق من المرافق العامة ووقوع هذا الإخلال من أحد العاملين فيه. ولا يفرق بين الجريمتين المدنية والعسكرية إلا صفة مرتكبها.

ولما كان الركن المادي في الجريمتين واحداً، فإنه لا اختلاف في طبيعتهما وموضوعهما إلا في اتساع الركن المادي للجريمة التأديبية العسكرية ليشمل أخطاء لا تدخل في نطاق التجريم في الجريمة المدنية لمقتضيات الوظيفة العسكرية، ومعظم من تصدوا لتعريف الجريمة العسكرية كانوا من فقهاء القانون الجزائي، وقد عرفوها بأنها، سواء كانت جريمة عسكريه متعلقة بالخدمة أو مخالفة تأديبية، هي إحدى صور الجريمة التأديبية؛ إذ لا يرتكبها إلا موظف عسكري ينتمي إلى هيئة عسكرية، وتتضمن إخلالاً بالواجبات التي يلقيها عليهم انتماؤهم إليها، ولا يفرق بينهم جميعاً إلا درجة جسامة الخطأ، وبذلك فإن ما أورده الفقه المقارن في الجريمة التأديبية المدنية يسري على الجريمة التأديبية العسكرية، وأيضا أحكام القضاء الإداري والجمعية العمومية لقسمي الفتوى

والتشريع في مصر؛ إذ اعتبرت أن الجريمة الانضباطية التي ترد في لوائح الانضباط والجريمة العسكرية البحتة (purement militaire) التي ترد في قانون العقوبات العسكرية هي جرائم تأديبية في نطاق الخدمة العسكرية، وقد عرفت محكمة النقض المصرية الجريمة التأديبية العسكرية طبقاً للتعريف المستقر لدى كل من الفقه والقضاء من حيث كونها اعتداء يقع إخلالاً بالواجبات المفروضة على فئة معينة من الأشخاص الخاضعين للنظام العسكري(١).

ثانياً – الجريمة الانضباطية:

الجريمة الانضباطية هي إحدى صور الجريمة التأديبية العسكرية المنصوص عليها في لائحة الانضباط العسكري التي تحدد عقوباتها السلطة المختصة بالعقاب عليها، وتتمثل في كل سلوك يتنافى مع الواجبات العسكرية ومقتضياتها وحسن أداء المرفق العسكري.

ويقوم ركنها المادي على ارتكاب مخالفة لقوانين الخدمة العسكرية وأنظمتها ولوائحها أو أوامر الرؤساء، وكل إخلال بقواعد الانضباط ومقتضيات النظام العسكري(٢)

والركن المادي في هذه الجريمة يتمثل في واقعة الإخلال بمقتضيات النظام العسكري، وركنها المعنوي هو الإرادة المصاحبة للنشاط الخاطئ سواء كان في صورة قصد أم إهمال.

ويتبين من ذلك أن الجريمة الانضباطية تتماثل تماماً مع الجريمة التأديبية في نطاق الوظائف العامة، والخطأ الانضباطي والخطأ الإداري صورتان مترادفتان للخطأ التأديبي. ويعاقب الموظف على هذا الفعل الخاطئ أو على

---

(١) حكم محكمة النقض، الطعن رقم ٨٩٨، س ٣١ قضائية المجموعة ١ – السنة ١٣ العدد الأول من يناير – مارس ١٩٦٢، قاعدة رقم ٥٤، ع ا.

(٢) المادة ٤٧ من لائحة الانضباط العسكري في التشريع العسكري المصري رقم ١٨٤٩ لسنة ١٩٧١.

الشروع فيه، ولا يعاقب على التفكير في ارتكابه لانتفاء الذنب الإداري، ومن ثم ينعدم ركن السبب في قرار العقاب.

ووفقاً لهذا المفهوم فإنه يسري على الجريمة الانضباطية كل ما أثاره الفقه والقضاء بالنسبة للجريمة التأديبية في مجال الخدمة المدنية السابق الإشارة إليه في المبحث الأول.

والتزام الواجب وحسن السمعة والسلوك السوي والبعد عن الشبهات يجب أن يتوافر في الشخص العسكري، كما يجب أن يتوافر في الموظف العام المدني.

والجريمة الانضباطية والجريمة العسكرية المتعلقة بالخدمة الواردة في القانون الجزائي العسكري هما وجهان لجريمة واحدة هي الجريمة التأديبية العسكرية. وإذا شكلت الواقعة جريمة انضباطية، وكانت في الوقت نفسه تشكل جريمة عسكرية فإن للسلطة الإدارية العسكرية المختصة بمقتضى لائحة العقوبات الانضباطية أن تفصل فيها أو تحيلها إلى السلطة القضائية العسكرية بحسب درجة جسامة الفعل المرتكب.

وغالباً ما تتخذ التشريعات العسكرية عند تنظيم العقاب في النظم العسكرية وسيلتين لتجريم الخطأ الانضباطي؛ فتحدد الخطأ بنصوص في اللائحة تبين الواجبات والمحظورات المقررة على العسكريين والتي يعد أي إخلال بها جريمة انضباطية، ثم تضع نصاً عاماً مشابهاً لما هو متبع في التجريم الإداري في الوظائف المدنية يعاقب على أي إخلال يقع بالواجبات الوظيفية تحوطاً من السهو عن إيراد بعض الأخطاء التي يصعب حصرها، وإذا قارنا بين صور الجريمة التأديبية في المجال العسكري، سواء كانت انضباطية أم عسكرية وبين الجريمة الجزائية، سواء وردت في القانون الجزائي العام أو العسكري وعقوباتها نجد أن هناك تشابهاً بين النوعين قد يقترب أو يبتعد عن أوجه الشبه أو الخلاف بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية في القانون العام. والطبيعة الخاصة التي يتميز بها عمل العسكريين وظروف خدمتهم تفرض قواعد قانونية خاصة[1].

(١) د. سليمان الطماوي – قضاء التأديب-١٩٨٧، ص ٢٣.

وأداة التجريم في مجال الجرائم الانضباطية يجب أن تكون بقانون أو بناء على قانون، وهو شرط دستوري لمشروعية التجريم.

ويلزم الإشارة إلى أن هناك أخطاء وظيفية محظورة تنشأ عن نشاط سلبي أو إيجابي يرتكبه العسكري، يترتب عليها الإخلال بالوظيفة العسكرية، ورد ذكرها في قوانين خدمة العسكريين، ولا تجرم في لوائح الانضباط وتوقع السلطة الإدارية عقوبات إدارية محضة مماثلة تقريباً للجزاءات الإدارية التي توقع على الموظف العام المدني، وتتعلق وقائعها بشؤون التوظف، وقوامها مخالفة نظم الخدمة كحظر الاشتغال بالسياسة أو التجارة، وما شابه ذلك مما هو منصوص عليه في قوانين الخدمة المدنية، ولكن قوانين الخدمة العسكرية ولوائحها أكثر تشدداً في تقييد حرية الموظف العسكري في هذا المجال والعقوبات المقررة عليه.

وهذه المخالفات التي يطلق عليها في المجال العسكري عادة اصطلاح المخالفات الإدارية "Offences"، لا تختلف في طبيعتها وأركانها عن الجريمة التأديبية المدنية، الأمر الذي لا مسوغ معه لإفراد دراسة خاصة لها. ونحن نؤثر المسمى الذي أطلقه عليها الفقه الإداري في المجال العسكري لمسايرته لنظم العقاب الحديث ونظرياته في أسلوب معاملة المخالف وفقاً لقدرة الفعل المرتكب وجسامته مبتعداً بالموظف، مدنياً كان أم عسكرياً، عن اصطلاح الموظف المجرم إدارياً لارتكابه مخالفة إدارية قد تكون مجرد إهمال أو تقصير، وذلك حرصاً على حقوقه وكرامته الإنسانية، وهو ما سبق أن أشرنا إليه. وسنقوم باستعراض صور الجريمة الانضباطية في النظام العقابي الكويتي والنظم العربية والأجنبية المقارنة على النحو التالي:

١ - الجريمة الانضباطية في التشريعات الكويتية:

نص قانون خدمة العسكريين في الجيش رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٧ في المادة ٢٣ منه على أن تحدد بمرسوم العقوبات الانضباطية، كما نص القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨ في المادة ٢١ منه على الحكم نفسه الوارد في قانون الجيش بالنسبة للشرطة. ويجري على نظام التأديب بالحرس الوطني ما يجري على

الجيش، وذلك بمقتضى قرار مجلس الدفاع الأعلى الصادر في ١٩٦٩، وسنلقي نظرة سريعة على كل من هذين النظامين.

الجريمة الانضباطية في الجيش والحرس الوطني:

إن دستور الحياة العسكرية، بلا شك، هو الطاعة والانتظام والنظام وانضباط العمل العسكري وشخص القائم به، فالانضباط العسكري عنصر أساسي في تكوين الجيوش النظامية الحديثة كما أنه شرط ضروري لتحقيق الكفاءة القتالية للجيش. وهذا الانضباط يتطلب التقيد الصارم بالقوانين والأوامر والتقاليد العسكرية في كل الأوقات كما يستلزم إنزال العقاب الفوري بإجراءات تتميز بالبساطة والحسم بمعرفة القيادات التي يحددها القانون أو اللائحة على المخالفات البسيطة التي تخل بهذا الانضباط أو تتنافى مع الطاعة للأوامر، وبخاصة في زمن الحرب، وذلك وفقاً للقانون واللوائح التي تنظمها.(١)

وبناء على ذلك فإنه بعد انفصال قوة الحدود عن قوات الأمن، واتخاذ مسمى الجيش، وقبل أن يصدر قانون ينظم الجيش في عام ١٩٦٧، صدرت قرارات تنظيمية من القيادة العسكرية له تنظم التأديب والعقاب في هذا المرفق العسكري الحيوي، ومن ثم فقد صدر الأمر الإداري الدائم رقم (٢) لسنة ١٩٦١ بتنظيم العقاب في الجيش، وحدد هذا القرار الخطأ الوظيفي الإيجابي والسلبي المعاقب عليه، ثم وضع مادة عامة تجرم كل نشاط يؤدي فعله إلى الإخلال بواجبات الوظيفة والإضرار بالقوات المسلحة – كما حدد العقوبات التي يجوز توقيعها على العسكريين والسلطات المخولة بتوقيعها، ومن أمثلة هذه الجرائم الانضباطية عدم احترام القوانين واللوائح والأنظمة الانضباطية، والتهاون بالشرف المسلكي، والظلم المتعمد إزاء المرؤوسين. وهذه الأمثلة تمثل الصورة الفضفاضة التي تتسع لتشمل نشاطات متعددة غير محددة.

(١) المذكرة الإيضاحية للمرسوم بقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٩٢، بإصدار قانون المحاكمات والعقوبات العسكرية.

كما أن هناك جرائم محددة مثل ارتداء ألبسة غير قانونية، عدم وضع إشارات الرتبة، التمارض، الغياب والفرار من العمل، إخفاء الهوية العسكرية. ومن باب التحوط اتبع ما جرت عليه نظم التأديب في قوانين الخدمة المدنية فأورد في نهاية بنود هذه الجرائم المحددة الفعل بند ينص على أن جميع التصرفات المخالفة للأنظمة المعمول بها في دولة الكويت تعد خطيئة تعرض مرتكبيها من أفراد الجيش إلى عقوبة عسكرية تتناسب مع نوعيتها، وقد تضمن قرار وزير الدفاع رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٨٢ الذي ينظم شؤون الخدمة العسكرية والتأديب في حدود القرارات الإدارية السابقة، وأشارت قرارات نظم الخدمة العسكرية الصادرة عام ١٩٩٨ إلى الأحكام الواردة في هذه النظم والتعليمات.

ولما كان مرسوم العقوبات الانضباطية المشار إليه في المادة ٢٣ من قانون الجيش لم يصدر حتى الآن، فإن تلك القرارات الإدارية هي المعمول بها في الجيش استناداً إلى المادة ١١٦ من القانون نفسه، التي تنص على أن تسري جميع النظم المعمول بها في الجيش إلا ما كان منها مخالفاً لنصوص هذا القانون.

وقد وضع مشروع مرسوم للعقوبات الانضباطية منذ فترة طويلة، ويعلل عدم إصداره بأن هذا المرسوم يعد لائحة لقانون المحاكمات والعقوبات العسكرية ومكملاً له وليس من الملائم إصدار اللائحة قبل العمل بهذا القانون. هذا على خلاف المعمول به في نظام الشرطة الذي لا يستلزم وجود قانون جزائي خاص بها، فصدرت لائحة الانضباط لقوة الشرطة دون انتظار لقانون المحاكمات العسكرية الخاص، أساساً، بالجيش، وفي استعراض سريع لهذا المشروع من الناحية الدستورية نجد أنه تتوافر فيه المشروعية القانونية للتجريم، المنصوص عليها في المادة ٣٢ من الدستور؛ إذ إن صدوره يتم بناء على القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الجيش وإعمالاً لحكم المادة ٢٣ منه، بل يمكن القول: إن التراخي في إصدار القوانين التي نص عليها الدستور واللوائح التي نص عليها القانون استناداً إلى الدستور، يمثل تقصيراً دستورياً كبيراً يقع كاهله على السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية معاً.

ويتبين من دراسة هذا المشروع أنه استعمل اصطلاح المخالفة الانضباطية بديلاً عن الجريمة الانضباطية على خلاف لائحة الانضباط في التشريع العسكري المصري، وأفرد الفصل الأول منه للمخالفات الانضباطية، وأورد في المادة الأولى منه تعريفاً لها، فنص على أنها كل فعل يخالف واجبات الوظيفة العسكرية ومقتضياتها أو الامتناع عن أداء واجب من واجباتها أو مقتضياتها، وأجاز مرسوم هذه اللائحة توقيع عقوبة انضباطية على المخالف ما لم يشكل عليه جريمة عسكرية نص عليها قانون المحاكمات العسكرية.

ويلاحظ أن مثل هذا النص هو الذي يربط المرسوم بالقانون، ويجعله لاحقاً ثم عدد النص بعض الأفعال التي تعد من قبيل المخالفات الانضباطية وحصرها في إحدى وعشرين مخالفة، وجميعها يتعلق بأداء الوظيفة أو الإخلال بمقتضياتها، ونسوق منها الأمثلة الآتية:

- مخالفة القوانين واللوائح العسكرية أو الأوامر الصادرة من الرؤساء أو الرتب الأعلى أو إهمال إطاعتها دون مسوغ قانوني.
- إتيان عمل أو الظهور بمظهر يتنافى مع الكرامة العسكرية.
- الغياب، التمارض، عدم أداء التحية للرتب الأعلى، الزواج دون إذن، المشاجرات، الاشتغال بالتجارة بطريق مباشر أو غير مباشر، أو شراء أو بيع أو استئجار أي مال يطرحه الجيش أو الوزارة للبيع. ويلاحظ أن هذا الحظر وارد في المادة ١٤ من قانون الخدمة في الجيش، ويسري على العسكريين والمدنيين العاملين في وزارة الدفاع وفي قانون الخدمة المدنية.
- مغادرة حدود الدولة دون إذن من السلطات المختصة.

ويلاحظ أنها كلها مخالفات لصيقة بالخدمة، وورد بعضها في قوانين الخدمة، كما ورد بعضها في قانون الجيش، ولم يكن هناك داع لتكرارها خاصة أن النص العام الذي أورده المشروع يشملها.

فقد نص المشروع في المادة الثانية منه على أن أية إساءة إلى سمعة الجيش، والإخلال بمقتضيات الضبط والربط العسكري، تعد مخالفات انضباطية

وتندرج تحت الوصف القانوني (عدم الالتزام بالقوانين والنظم العامة والآداب العامة أو أي أسلوب آخر يضر بالانضباط ومقتضيات الانضباط العسكري).

٢- الجرائم الانضباطية في التشريعات المصرية:

تستمد لوائح الانضباط في النظام القانوني المصري شرعيتها من المادة ٦٦ من الدستور المصري، التي تنص على أنه لا جريمة ولاعقوبة إلا بناء على قانون، شأنها في ذلك شأن المادة ٣٢ من الدستور الكويتي.

وكانت الجرائم الانضباطية ترد متناثرة في الأوامر والتعليمات العسكرية في تعبيرات ومصطلحات متعارف عليها في المجتمع العسكري مثل اللبس على وجه غير لائق، ومخالفة الأوامر، وعدم أداء التحية، والغياب، والسكر أثناء الخدمة، كما أورد النص العام الذي يجرم كل سلوك يضر بالضبط والربط ومقتضيات النظام العسكري.

ثم صدرت أول لائحة للانضباط العسكري عام ١٩٦٦، وحدد فيها الخطأ التأديبي المعاقب عليه انضباطياً، أي بسلطة إدارية غير سلطات القضاء، وعدد هذه المخالفات اثنتا عشرة جريمة على سبيل الحصر، أبرزها إهمال إطاعة الأوامر العسكرية الشفوية والكتابية، ومخالفة النظام في تقرير عن المتهم وحبسه، والتمارض، والسكر، والغياب دون إذن، وإساءة استعمال السلاح أو المهمات أو إفقادها أو إتلافها إهمالاً.

ثم تلا ذلك إيراد نص جريمة السلوك المضر بالضبط والربط ومقتضيات النظام العسكري، وهى الجريمة العامة التي يتحوط فيها المشرع في مجال الخدمة الوظيفية لتشمل جميع صور الخطأ الوظيفي وتسمية المشرع لهذه الأخطاء بالجريمة الانضباطية يلائم طبيعة الخطأ المتمثل في الإضرار بالانضباط العسكري، وشرعية هذه الجرائم تقوم على أساس المادة ٢٤ من قانون الأحكام العسكرية التي تنص على أن الجرائم والعقوبات الانضباطية تحدد بقرار من السلطات العسكرية المختصة طبقاً للقانون، وهو يقابل المادة ٢٣ من قانون الجيش الكويتي.

ولكن التشريع الكويتي كان أكثر دقة وأوسع ضماناً؛ لأنه حدد أداة الإصدار، واشترط أن تكون الأداة التي فوضها هي (المرسوم الأميري)، وهو في التدرج التشريعي يلي القانون.

ويلزم الإشارة إلى أن بعض هذه الجرائم قد وردت أيضاً في قانون الأحكام العسكرية. ولكن المشرع المصري نأى بعد ذلك عن هذا الأسلوب المتمثل في تقنين بعض الجرائم، ثم انتهى إلى وضع نص جريمة عامة تشمل ما يمكن أن يستجد من أخطاء، واتبع أسلوباً آخر بخلاف ذلك؛ إذ صدر عام ١٩٧١ قرار جمهوري – وهو بدرجة المرسوم في التدرج التشريعي للنظم الجمهورية - يضع لائحة انضباط جديدة عرف في المادة ٤٧ منها مفهوم الجريمة الانضباطية، ونص فيها على أنها كل مخالفة لقوانين الخدمة العسكرية وأنظمتها ولوائحها أو أوامر القادة والرؤساء، وبصفة عامة كل إخلال بقواعد الانضباط ومقتضيات النظام العسكري. ولم يحدد فيها الجرائم الانضباطية، ولكنه حدد الجرائم التأديبية العسكرية التي لا يجوز أن تعد جرائم انضباطية، ومن ثم لا يجوز توقيع عقوبة انضباطية عليها من القادة والرؤساء، ولكن يجب أن يتصرف فيها بمعرفة القضاء العسكري. وبذلك تصبح جميع الأفعال التي تؤدي إلى الإخلال بواجبات الوظيفة والانضباط العسكري وتضر بحسن سير العمل في مرفق القوات المسلحة جرائم انضباطية فيها عدا ما استثناه منها على سبيل الحصر، وبهذا المفهوم تصبح الجرائم الانضباطية في التشريع المصري مماثلة تماماً في أركانها وطبيعتها للجريمة التأديبية المدنية ماعدا الصفة العسكرية للموظف العام الذي يرتكبها انطلاقاً من هذه الصفة أساسية في اعتبارها جريمة انضباطية.

والجرائم العسكرية التي لا يجوز وصفها بأنها انضباطية يتضمن ركنها المادي أخطاء جسيمة لا تتلاءم عقوباتها مع العقوبات المقررة للجريمة الانضباطية، وقد تصل إلى الإعدام، وهى ثماني جرائم، منها جرائم الفتنة والعصيان، والجرائم المرتبطة بالعدو، وجرائم الأسر وإساءة معاملة الأسرى.

ويلزم الإشارة إلى أن القانون الجزائي العام الكويتي، وكذلك المصري، يأخذ بصورة مقارنة لهذا السلوك التشريعي في بعض الجرائم التي يجوز أن يصدر بشأنها أوامر جزائية من سلطة النيابة العامة بدلاً من إحالتها إلى القضاء.

٣ – الجريمة الانضباطية في التشريع البريطاني:

غالباً ما تقنن التشريعات الانجلوسكونية على اختلاف أنظمتها جميع الجرائم العسكرية على اختلاف صورها في قانون واحد، وتحدد فيه السلطات المختصة بالعقاب على هذه الجرائم.

فجميع أنظمة التأديب في الخدمة ينظمها قانون الجيش البريطاني Army forces regulation، ويمنح القانون سلطات تقديرية واسعة للقادة وفقاً لمستوياتهم الوظيفية ورتبهم فيما يمكن أن يفصل فيه القائد أو يحيله إلى المحكمة العسكرية المختصة. وهذا النظام كان متبعاً في قانون الأحكام العسكرية المصري القديم، وقد عاد الأخذ بمنهج يقارب هذا النهج في لائحة العقوبات الانضباطية الصادرة عام ١٩٧١ التي سبق أن أشرنا إليها، ولا غرابة في ذلك؛ إذ إن جميع التشريعات العسكرية المصرية كانت مستوحاة من النظم البريطانية قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢. ويميز بين الجريمة الانضباطية والجريمة التأديبية العسكرية في هذه التشريعات السلطة التي وقعت العقاب؛ فالجريمة الانضباطية هي التي أوقع العقاب عليها بمعرفة السلطة الإدارية العسكرية وليست السلطة القضائية العسكرية، وبعقوبات انضباطية محددة في القانون العسكري.

٤- الجريمة الانضباطية في الجيش الأمريكي:

أصبحت الكويت اليوم حليفاً إستراتيجياً للولايات المتحدة الأمريكية، وترتبط الدولتان باتفاقيات تعاون دفاعي يشارك فيها الجيشان الأمريكي والكويتي.

ويعبر القانون الأمريكي عن جميع الجرائم التأديبية العسكرية بمصطلح الذنوب offenses، وقد أورد جميع الجرائم المتعلقة بالخدمة ومقتضياتها على

اختلاف صدورها المتعارف عليها في الفقه (إدارية / انضباطية / تأديبية عسكرية) في نصوص متتالية بلغت نحو مئة وعشر جرائم مع بيان ركن الخطأ فيها، وتشمل المخالفات البسيطة Leaser offence والجرائم الجسيمة وأحكام الشروع والاشتراك فيها، ومن صور هذه الأفعال المجرمة المعاقب عليها ما يأتي:(١)

- الفرار أو الهروب من الخدمة - Decertaton الغياب دون إذن Absence - without leave عدم احترام الرتب الأعلى – عدم إطاعة الأوامر ومخالفة النظم واللوائح – القسوة وسوء المعاملة للمرؤوسين.
- Cruelty and maltreatment الهروب من الجيش أو مقاومة القبض – معاونة سجين على الفرار، معاونة العدو Aiding enemy – التجسس Spies القتل الخطأ Homicide negligence. ونص على معاقبة بعض هذه الجرائم انضباطياً بمعرفة القادة، والبعض تفصل فيها المحاكم والبعض الآخر يترك لتقدير القائد إما أن يفصل فيها أو يحيلها إلى المحاكم، ويلاحظ أن الكثير من هذه الأفعال المؤثمة لها نظيرها في القانونين الكويتي والمصري.

٥ - الجريمة الانضباطية في التشريع الفرنسي:

يفصل القانون العسكري الفرنسي بين المخالفة أو الجريمة الانضباطية وبين الجرائم العسكرية واستقلال الخطأ الانضباطي عن الجريمة الجزائية العسكرية حتى لو كانت ترتبط بمخالفات الخدمة، وأجاز قانون العدالة العسكرية الصادر عام ١٩٦٥ تجريم الخطأ الانضباطي بمرسوم على ألا تزيد العقوبة الانضباطية فيها على ٦٠ يوماً ثم خفضت بمرسوم إلى ٤٠ يوماً فقط، ويتماثل معه في ذلك القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الجيش، الذي أجاز تحديد الجرائم الانضباطية بمرسوم على ألا تشمل عقوباتها أية عقوبة بدنية تجاوز

(١) Mannal for courts – .u.s martial المعمول به في القضاء العسكري بالجيش الأمريكي.

الستين يوماً[1]، ومع أن معظم القوانين الأساسية في الدول العربية، ومنها الكويت ومصر، قد استمدت معظم أحكامها من الفقه والشريعة اللاتينية (القانون المدني/ التجاري / الجنائي) فإن التشريعات العسكرية في الدول التي احتلتها بريطانيا كانت – لأسباب تاريخية – تستمد أحكامها من الشريعة الانجلوسكونية، والمثال على ذلك قانون الأحكام العسكرية المصري الصادر عام ١٨٩٣، ثم بدأت هذه التشريعات تتحول شيئاً فشيئاً إلى الشريعة اللاتينية لتواكب روح القوانين العامة الأخرى في الدولة وعقيدتها، وظهر ذلك جلياً في قانون الأحكام العسكرية المصري الجديد رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ وقانون المحاكمات والعقوبات العسكرية الكويتي رقم ١٣٤ لسنة ١٩٩٢ الذي أثير حوله جدل دستوري مازال قائماً حتى الآن، وسنتناوله في حينه.

٦ - الجريمة الانضباطية في نظام قوة الشرطة بالكويت:

نصت المادة ٢١ من القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٨ في شأن الشرطة على أن تحدد بمرسوم العقوبات الانضباطية وطريقة فرضها وتنفيذها والتظلم منها، وهو نص مطابق لنص المادة ٢٣ من قانون الجيش. وقد فعلت هيئة الشرطة هذا القانون دون انتظار لصدور قانون المحاكمات العسكرية ولا سيما بعد أن اتجه فكر المشرع الكويتي إلى استبعاد الشرطة عن مظلة القوانين العسكرية أخذاً بما هو متبع في معظم الدول الحديثة من أن الشرطة هي هيئة عسكرية ولكن يغلب على الكثير من نشاطاتها الطابع المدني. وأكد ذلك المرسوم بقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٩٢ بشأن المحاكمات والعقوبات العسكرية الذي لم يأخذ بنص المادة ٢٠ من قانون الشرطة التي تنص على أن تكون محاكمة رجال الشرطة عن الجرائم العسكرية وفق أحكام قانون المحاكمات العسكرية، وقصر تطبيقه على الحالات التي يصدر مرسوم بتطبيق أحكامه عليها.

وينظم الجرائم والعقوبات الانضباطية في الشرطة حاليا المرسوم الأميري رقم ١٢٤ لسنة ١٩٩٨، وقرار وزير الداخلية رقم ٨٩٨ لسنة ١٩٩٨ باللائحة

(١) د. فلاح عواد العنزي، الجريمة العسكرية – مرجع سابق، ص ٢٢٨.

التنفيذية للمرسوم، وقد نص المرسوم في المادة الأولى منه على أن المخالفات التي يعاقب عليها أعضاء قوة الشرطة انضباطياً في حالة ارتكابهم أياً منها هي كل مخالفة لأحكام القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٨ بشأن نظام قوة الشرطة والقوانين واللوائح والقرارات والتعليمات العسكرية الانضباطية، وكل سلوك من شأنه التأثير أو الإساءة إلى سمعة الشرطة أوالإخلال بالانضباط العام أو الخروج على مقتضى واجبات الوظيفة.

وقد ردد القرار الوزاري المشار إليه في المادة الأولى منه نص التعريف الوارد في المادة الأولى من المرسوم، غير أنه أورد صوراً من الأخطاء الإدارية الموصوفة في مادة التجريم عدّدها في أربع وعشرين صورة من صور الخطأ الانضباطي الذي يرتب الإخلال بمقتضيات الوظيفة والانضباط العسكري، منها الغياب عن العمل – عدم تنفيذ أوامر الرؤساء – الإهمال أو التضليل في إجراء التحريات العامة – رفض سماع الأقوال أو إغفال إثباتها – التأخير في الانتقال إلى المعاينة أو عرض المحاضر على السلطة المختصة – إساءة استعمال السلطة واستخدام القوة في معاملة الجمهور واستغلال النفوذ – الإهمال في حراسة مقبوض عليه – فقد الهوية أو عدم حملها أو إخفائها – التمارض – الإهمال في الخدمة – تسهيل الخروج من البلاد والدخول إليها بصورة غير مشروعة – الزواج دون إذن. وبعض هذه الأفعال المؤثمة مرادف لمثيلاتها في قوانين التأديب العسكري ولوائحه، والبعض الآخر – وهو أغلبها – لصيق بوظيفة الشرطة ومهام مهنتها.

ونود التأكيد على أن القرار الوزاري لم يجرم هذه الأفعال؛ إذ إنها مجرمة أصلاً لمقتضى المرسوم في النص العام الذي يشملها وصفه القانوني للجريمة الواردة فيه، ولم يقم القرار الوزاري بأكثر من الكشف عن بعض صور المخالفة لقوانين الخدمة أو الإخلال بمقتضياتها، ولا ينال ما اتبعه القرار الوزاري من مشروعية تجريمها بعد أن حدد المرسوم صورها ومداها والحق المعتدى عليه فيها. ويسري على هذه الجرائم ما سبق الإشارة إليه بالنسبة للجرائم الانضباطية في الجيش الكويتي والجرائم التأديبية في نظام الخدمة المدنية

والقوانين المقارنة في هذا الشأن. ومن جماع ما استعرضناه من أحكام قررها التشريع والقضاء والفقه المقارن بشأن الجريمة الانضباطية يتبين لنا أنها صورة من صور المخالفة أو الجريمة التأديبية أو الذنب الإداري يرتكبها موظف عام أو يقوم بخدمة عامة في مرفق عام يضاف إليها تميز الموظف العام في الجريمة الانضباطية بحمله الصفة العسكرية بحكم عمله في مرفق عام عسكري.

وهذا الخطأ الوظيفي لا يرقى إلى مرتبة الخطأ موضوع الجريمة الجزائية. وفي ضوء ذلك كانت تسمية بعض التشريعات لها المخالفة الانضباطية أنسب وأدق ولاسيما أن كثيراً من القوانين الجزائية هجرت التقسيم الثلاثي للجرائم (جناية / جنحة/ مخالفة) واكتفت بقصر تعبير الجريمة على الجنايات والجنح، أما المخالفات فأخرجتها من دائرة القانون الجزائي العام ومجال تطبيقه ومنها التشريع الجزائي الكويتي، وهو ما جار دراسته الآن في ضوء نظريات الدفاع الاجتماعي الحديث للأخذ بهذا المنظور القانوني في ثنائية تقسيم نوعية الجريمة الجزائية[1].

ثالثاً – الجريمة التأديبية العسكرية:

الجريمة التأديبية العسكرية هي إحدى صور الجريمة العسكرية البحتة أو المختلطة، وتتميز بأن ركنها المادي يرتبط بالوظيفة ومهامها ويكون على درجة من الجسامة يفوق جسامة الفعل المؤثم في الجرائم الانضباطية وتختص بالفعل فيها السلطة القضائية وليست السلطة الإدارية ويوقع عليها في الأصل عقوبة جزائية قد تصل إلى الإعدام.

---

(١) القانون الجزائي الكويتي يأخذ بهذا التقسيم الثنائي، حيث تنص المادة (٣) من قانون الجزاء رقم ١٦/ ١٩٦٠ وتعديلاته على أن "الجنايات هي الجرائم التي يعاقب عليها بالإعدام، أو الحبس المؤبد، أو الحبس المؤقت مدة لا تزيد على ثلاث سنوات". كما تنص المادة (٥) من القانون ذاته على أن "الجنح هي الجرائم التي يعاقب عليها بالحبس مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين".
- وانظر د. عبدالوهاب حومد، "الوسيط في شرح القانون الجزائي الكويتي- القسم العام"، ١٩٨٧، ص ١٢١.

تعريف الجريمة التأديبية وأركانها:

اختلفت المعايير الفقهية في تحديد عناصر الجريمة التأديبية وطبيعتها للتمييز بينها وبين الجريمة التأديبية الإدارية أو الانضباطية وبينها وبين الجريمة الجزائية العامة ولا سيما أن التشريعات الجزائية – وحسناً فعلت – قد سكتت عن تعريف الجريمة الجزائية في التشريع العام والتشريع العسكري واكتفت بوصف بعض الجرائم الجزائية سواء وردت في قوانين الجزاء أو قوانين العقوبات العسكرية مثل ما ورد بشأن جريمتي السرقة والتزوير في القانون الجزائي الكويتي العام في المادتين ٢١٧، ٢٥٧ منه.

ووفقاً للمعايير المتعارف عليها في تعريف الجريمة العسكرية نجد أن المعيار الشكلي الذي يعد أن كل جريمة وردت في قانون الجزاء العسكري تعد جريمة عسكرية، لا يفيدنا في تمييز الجريمة التأديبية العسكرية عن صور الجريمة العسكرية عن صور الجريمة الجزائية الأخرى؛ إذ يتضمن القانون الجزائي العسكري جرائم عسكرية لا ترتبط بالخدمة كما يشمل أوصافاً لجرائم واردة في القانون الجزائي العام. ونرى أن المعيارين الشخصي والموضوعي معاً هما أصلح المعايير التي يعتمد عليها في التفرقة بين الجريمة التأديبية العسكرية وغيرها من الجرائم. فكل جريمة تقع ممن يتمتع بالصفة العسكرية (المعيار الشخصي) ويرتكب فعلاً يخل بواجبات الوظيفة العسكرية ومقتضياتها وحسن سير العمل في المرفق العسكري (المعيار الموضوعي) يعد جريمة تأديبية عسكرية[١].

ونرى أن أفضل التعريفات التي تناولت الجريمة التأديبية العسكرية هو تعريف الدكتور محمود مصطفى لها بأنها تلك التي تقع بالمخالفة للقانون العسكري بوصفها نوعاً من الخطأ المهني أو الوظيفي الذي يرتكبه أحد العسكريين بسبب وظيفته، وهو خطأ يمس مباشرة النظام العسكري الداخلي

(١) د. جارو – مطول العقوبات، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ص ٢٢٨، ٢٧٧.

ويسبب أضراراً مادية وأدبية بالقوات المسلحة[1]. وأضاف في شرحه أن الفقيه جارو فرق بين الجرائم العادية والجرائم الخاصة، ووصف الأخيرة بأنها الجرائم التي لا تقع بالمخالفات للواجبات العامة المفروضة فيه على العامة، وإنما بالمخالفات لواجبات خاصة تفرض على بعض الطوائف لتعلقها بوظائفهم، وتدخل فيها الجرائم العسكرية، وأركان هذه الجريمة أربعة:

- الركن الشرعي المتمثل في نص القانون الجزائي العسكري على تجريم الأفعال المكونة للجريمة.
- الركن المادي المتمثل في جميع الأفعال والنشاطات الإيجابية والسلبية التي ارتكبها الفاعل.
- الركن المعنوي المتمثل في معرفة الفاعل بماهية الفعل المرتكب وإرادة ارتكابه.
- الصفة العسكرية للموظف العام الذي ارتكب الجريمة.

٢ – الجريمة التأديبية العسكرية في النظام القانوني الكويتي:

على الرغم من أن الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢ قد نص في الفصل الخامس الخاص بالسلطة القضائية على التزام المشرع بإصدار قانون ينظم القضاء العسكري وما يشمله من محاكم وجرائم عسكرية تقع من أفراد القوات المسلحة، ومع أن القانون الذي ينظم الخدمة في الجيش، الصادر عام ١٩٦٧ وقانون الشرطة الصادر عام ١٩٦٨ قد نصا على وجوب إصدار قانون للمحاكمات والعقوبات العسكرية، فإن ساحة التشريع ظلت خالية من هذا التشريع في مجال خدمة حيوية للدولة يستلزم وجود قواعد قانونية تحقق الانضباط وتحدد النواهي والواجبات في مرفق عماده النظام والانتظام في العمل،

(١) د. محمود مصطفى، قانون الأحكام العسكرية والقانون المقارن، مجلة مصر المعاصرة، يناير ١٩٩٩، ص ٥٧.

والثواب والعقاب على مختلف نشاطاته، ولم يبدأ التفكير الجدي في وضع هذا القانون وإعداده إلا في نهاية الثمانينيات، وبدأ العمل فيه بمعرفة نخبة من أساتذة القانون العام والخبراء القانونيين في القضاء العسكري بمعاونة عدد من الضباط القانونيين العاملين في وزارة الدفاع، وذلك تحت مظلة إدارة الفتوى والتشريع والمكتب الفني بوزارة العدل بالكويت.

وقد أسفرت هذه الدراسات عن وضع مشروع أولي للقانون العسكري عام ١٩٨٨ أقرته اللجنة التشريعية بمجلس الوزراء في غياب مجلس الأمة آنذاك، ولم يتيسر إصداره لوقوع الغزو العراقي الغاشم للكويت في أغسطس ١٩٩٠[١].

وبعد التحرير مباشرة، وفي ظل الظروف الجديدة لدولة الكويت والظروف والمتغيرات الدولية التي تحيط بها، بدأ الإسراع في وضع هذا القانون في صورته النهائية بعد إجراء بعض التعديلات عليه وفقاً لملاحظات وزارة العدل وآراء بعض الفقهاء الكويتيين وغيرهم.

وأبرز هذه الملاحظات كانت للدكتور عثمان عبد الملك الذي ارتأى أن يقتصر هذا القانون على صورة الجريمة التأديبية العسكرية التي سبق شرح مفهومها وأركانها مؤيداً بذلك رأي الفقيه الفرنسي جارو وغيره من الفقهاء العرب في هذا الشأن[٢].

---

(١) اجتماع اللجنة الوزارية التشريعية المنعقدة بتاريخ ٢٣ سبتمبر ١٩٨٧(القرار رقم ١٦ /٨٧) وكان من أعضائها كل من الشيخ/ جابر مبارك الحمد الصباح والشيخ نواف الأحمد وزيري الدفاع والداخلية الحاليين.

(٢) أصول هذه التقارير والملاحظات محفوظة لدى الشؤون القانونية بوزارة الدفاع. وانظر د. عثمان عبدالملك الصالح " مشروع قانون المحاكمات والعقوبات العسكرية" مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الاسكندرية، ١٩٨٨. وانظر أيضاً للمؤلف نفسه بحثه المعنون "مشروع قانون المحاكمات والعقوبات العسكرية" المنشور في مجلة الحقوق الصادرة عن جامعة الكويت، السنة ١٧- العدد الأول والثاني، مارس – يونيو ١٩٩٣، ص ٣٦ وما بعدها.

وأصدر سمو أمير البلاد المرسوم بقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٩٢ بشأن المحاكمات والعقوبات العسكرية في ١٠/١٠/١٩٩٢.

وعندما انعقد أول فصل تشريعي لمجلس الأمة بعد التحرير لم يقر هذا المرسوم بقانون في جلسته بتاريخ ٩/١/١٩٩٣.

وأعلنت الأمانة العامة لمجلس الوزراء في "الكويت اليوم" العدد (٩٠) زوال هذا المرسوم بقانون من تاريخ إصداره وفقاً للمادة ٧١ من الدستور.

وقد اختلف الفقهاء بشأن هذا الرفض على القانون، وهذا الاختلاف وإن كان التوسع فيه ليس مجال هذه الدراسة فإنه يجب علينا أن نبين وضع هذا القانون الذي يعد عصب النظام التأديبي القضائي في المجال العسكري، ومشروعيته، ومدى حق المحاكم في الاستناد إلى أحكامه بصرف النظر عن مشروعية أو عدم مشروعية قرار السلطة التشريعية التي ألغته أو قرار الحكومة التي هجرته، وهل أصبح ملغى وكأنه لم يكن من تاريخ صدوره أو هو قائم ولكن العمل به موقوف باتفاق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟ وما قول السلطة القضائية في هذا الشأن؟ وفي عجالة سريعة سنعرض لبعض آراء الفقه وأحكام المحاكم ورأينا في هذا الشأن.

يرى فقه الضرورة أن هدف الدستور حماية الدولة، فإذا كان تطبيق أحكامه سيهدد كيانها فلرئيس الدولة أن يوقف العمل بهذا الحكم مؤقتاً لحين زوال الخطر، لأن الدستور وسيلة والهدف أولى من الوسيلة. وانتهى إلى أن الحكومة لا تملك إلغاء هذا القانون أو تجاهل أحكامه.[١]

ويرى البعض الآخر، ومنهم الدكتور عادل الطبطبائي، خلاف ذلك؛ إذ يقول: إن وقف أحكام الدستور وقف غير مشروع وباطل وما بني على باطل فهو باطل[٢]، وأما الدكتور محمد عبدالمحسن المقاطع فيستخلص من آرائه عدم

---

(١) د. سليمان الطماوي " النظرية العامة للقرارات الإدارية" ١٩٨٤، ص ٤٧٢.

(٢) د. عادل الطبطبائي " النظام الدستوري في الكويت" دراسة مقارنة، ١٩٩٨، ص ٦٢٦ وما بعدها، وبحثه المنشور في مجلة الحقوق، حول مدى اختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين الصادرة في حالة الحل، مجلة الحقوق، ديسمبر ١٩٩٤، ص ١٩ وما بعدها.

موافقته على مثل هذه المراسيم بقوانين، بل انتهى من دراسة قيمة له وجهها إلى رئيس مجلس الوزراء ونوابه عام ١٩٩٩ باسم التداعيات الدستورية للمراسيم بقوانين مسؤولية تاريخية، إلى أن إصدار المراسيم بقوانين في خلال فترة الحل الدستوري للمجلس غير جائزة إلا في حالات الضرورة التي تقدر بقدرها، وهي الضرورة التي تعني وجود خطر حال وجسيم محقق ومفاجئ، ولا يمكن تجنب آثاره إلا بإصدار تلك المراسيم(١).

ورأينا بشأن مدى دستورية هذا القانون يوجز فيما سبق أن بيناه من قبل واستندت إليه الحكومة في دعواها أمام المحكمة الدستورية بتفسير المادة ٧١ من الدستور مع الاستئناس برأي العديد من أساتذة الفقه في الكويت والدول العربية الذين تبنوا الرأي نفسه.

وموجز هذا الرأي أنه باستعراض الشروط اللازمة لاستخدام المكنة الواردة في المادة ٧١ من الدستور لإصدار مراسيم بقوانين بواسطة السلطة التنفيذية، نرى أن المراسيم بالقوانين الصادرة مابين حل مجلس الأمة بموجب الأوامر الأميرية الصادرة عام ١٩٧٦، ١٩٨٦ لا تنطبق عليها أي من هذه الشروط. فهذه المراسيم بقوانين صدرت استناداً إلى الأمر الأميري وليس استناداً إلى المادة ٧١ من الدستور، حيث إنها صدرت في فترة كان قد حل فيها مجلس الأمة بأداة غير الأداة التي حددها الدستور في المادتين ١٠٢، ١٠٧ منه، وهو المرسوم. وكما رأينا الشرط المتعلق بزمن استعمال رخصة إصدار المراسيم بقوانين فإنه يلزم أن تصدر في فترة الحل الذي وقع بموجب المرسوم أو فيما بين أدوار الانعقاد، والنص من الوضوح أو القطعية بحيث إنه لا يترك أي مجال للاجتهاد والتفسير.....).

وانتهينا إلى أن المراسيم بقوانين التي صدرت في فترة حل مجلس الأمة طبقاً للأمر الأميري – على خلاف المراسيم بقوانين التي صدرت في أثناء

(١) د. محمد عبدالمحسن المقاطع، وقد أبدى هذا الرأي في مذكرة بعث بها إلى السادة أعضاء مجلس الأمة ومجلس الوزراء ونواب رئيس مجلس الوزراء.

وجود مجلس الأمة أو فيما بين أدوار الانعقاد – لا يلزم عرضها على مجلس الأمة الجديد؛ لأنها تعد قوانين قائمة صادرة من جهة مختصة لا يمكن إلغاؤها إلا بتشريع آخر، ولا يكفي لإلغائها صدور قرار من مجلس الأمة برفضها. وواقع الأمر أن الأحكام التي قررتها المادة ٧١ من الدستور الكويتي لا يمكن تطبيقها إلا عند احترام مبدأ الفصل بين السلطات، فإذا انهار هذا المبدأ نتيجة لانهيار بعض أحكام الدستور نفسه، فإن السلطات تندمج وتتولى السلطة التنفيذية إصدار التشريعات اللازمة لتسيير دفة البلاد بقرارات منها(١).

ويؤيد رأينا هذا عدد من الفقهاء الدستوريين، وذلك بشأن إقرار قوانين صدرت في حالات مماثلة لما وقع خلال تعطيل بعض أحكام الدستور الكويتي، وذلك خلال فترة تعطيل دستور عام ١٩٢٣ في مصر، وعند إلغاء دستور ١٩٣٠ حيث كانت القوانين تصدر استناداً إلى الأوامر الملكية(٢).

أما بالنسبة للقضاء، فقد أجمعت أحكام محكمة النقض في مصر والمحكمة الدستورية في الكويت وسايرها في أحكامها محكمة التمييز والمحاكم الاستئنافية على أن قرار مجلس الأمة الصادر بعدم الموافقة على القوانين الصادرة بأوامر أميرية أو من المجلس الوطني فاقد لعناصر التشريع الذي يخضع للرقابة الدستورية ولا تتوافر فيه عناصر القاعدة القانونية الملزمة(٣).

---

(١) انظر رأينا في مقال منشور في جريدة الوطن الكويتية في العددين ١٨، ١٩ فبراير ١٩٩٥ تحت عنوان "دراسة قانونية حول المراسيم بقوانين وسلطة مجلس الأمة بشأنها".

(٢) د. عبدالرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة القضاء – المجلد الاول – يناير – يونيو ١٩٨٦ ص ٣١٤. وانظر د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ١٩٤٩ – ص ٤٨٩. ود. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية ١٩٨٤ ص ٤٧٢.

(٣) حكم محكمة الاستئناف العليا (دائرة التمييز في الطعن رقم ٧٤ /٨٧ - لجنة فحص الطعون في الطعن رقم ٢ لسنة ١٩٨٢ الصادر بجلسة ١٩٨٢/٦/٢٨.
- حكم المحكمة الدستورية في الطعن رقم ١ لسنة ١٩٩٤ بجلسة ١٩٩٤/٥/١٧.

وقد عملت الحكومة بالاتفاق مع المجلس على إعداد قانون جديد يعرض على مجلس الأمة لينظر في إصداره، وقد أصدرت الحكومة مرسوماً بإحالة هذا القانون بعد إجراء بعض التعديلات عليه من واقع مداولاتها حوله في لجنة الداخلية والدفاع واللجنة التشريعية بمجلس الأمة(١).

وكان على جدول أعمال الجلسة قبل الأخيرة من الدورة الثانية للفصل التشريعي العاشر لنظره على وجه الاستعجال، وأجّل إلى مطلع دور الانعقاد الثالث. وفي هذا المشروع الجديد عدّل مسمى القانون ليكون قانون الجزاءات والإجراءات والمحاكمات العسكرية. وتناول المشروع في نصوصه أحكام الجريمة العسكرية على النحو التالي:

١ – حدد نوعية الجريمة من حيث العقوبة.

نصت المادة الأولى من المشروع على أن الجرائم العسكرية نوعان:

أ – الجنايات العسكرية: وهي المعاقب عليها بالإعدام أو الحبس المؤبد أو الحبس المؤقت مدة تزيد على ثلاث سنوات.

ب – الجنح العسكرية: وهي الجرائم المعاقب عليها بالحبس مدة لاتجاوز ثلاث سنوات والغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين. وهذا التقسيم موجود في المرسوم بقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٩٢.

٢ – وحدد في الفقرة الأولى من المادة الثانية نوعية الجريمة العسكرية وطبيعتها بحسب الأفعال التي ارتكبها الفاعل وينص القانون العسكري على تجريمها وكلها لصيقة بالخدمة العسكرية، وتعد من الجرائم العسكرية البحتة أو الجرائم الإدارية المحظور فعلها في قوانين الخدمة.

٣ – وفي المادة (٢) فقرة (٢) عد بعض الجرائم التي ينص عليها القانون الجزائي وتتعلق بقانون حماية أموال الدولة، جريمة عسكرية إذا كان محل

(١) المرسوم رقم ١١٩ لسنة ١٩٩٦ بإحالة مشروع قانون بإصدار قانون المحاكمات العسكرية إلى مجلس الأمة، والصادر في ١٩٩٦/٦/١٢.

الجريمة مالاً مملوكاً لإحدى الجهات التي يخضع أفرادها لأحكام القضاء العسكري أو كانت الجريمة من شأنها أن تلحق ضرراً بمصالح أي منها.

٤ – وفي الفقرة الثالثة من المادة عد جرائم أمن الدولة المنصوص عليها في الفصلين الأول والثاني من القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٠ المكمل لقانون الجزاء العام، جرائم عسكرية إذا وقعت من عسكري.

٥ – وتضمنت الفقرة الرابعة جرائم الإهانة والضرب والقذف والسب إذا وقعت من عسكري ضد عسكري في أثناء تأدية واجبات الخدمة العسكرية أو بسببها.

٦ – جرائم الفعل الفاضح والقمار والخمر إذا وقعت من عسكري في أثناء تأديته لأعمال وظيفية.

٧ – جريمة السلوك المخالف للناموس الطبيعي الواردة في المادة ١٩٣ من قانون الجزاء العام إذا كان أحد طرفيها عسكرياً في أثناء تأدية أعمال وظيفته. وهذه الجريمة كان يلزم لاعتبارها عسكرية أن يكون كلا الطرفين فيها عسكرياً لأن القانون لا يخضع له إلا العسكريون، وفي حالة الارتباط الذي لا يقبل التجزئة يؤول الاختصاص للقضاء المدني، إعمالاً لحكم المادة ١٦٤ من الدستور. ويتبين من هذا السرد أن المشروع تضمن – في معظمه – جرائم مما يطلق عليها في مفهومنا الجرائم التأديبية العسكرية ما عدا ما ورد في الفقرتين الثانية والثالثة، فهو يندرج في فئة الجرائم العسكرية، وهو ما أخذ به قانون الأحكام العسكرية، ووردت فيه معظم نصوص هذه الجرائم.

وقد حدد المشروع أوصاف إحدى عشرة جريمة وأركانها على سبيل الحصر يتضمن نص كل منها عدة صور للأفعال المادية المكونة للركن المادي في الجريمة، المتمثل في الإخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها، وأهمها ما يأتي:

الجرائم المرتبطة بالعدو – الإقدام على إهانه العلم أو النيل من أي قوى نظامية أو المساس بكرامتها وسمعتها أو معنويات أفرادها أو كل ما من شأنه إضعاف روح النظام أو الطاعة للرؤساء أو الاحترام الواجب لهم – استعمال الأسلحة والذخائر في غير الغرض المخصص لها – الغياب والفرار والشروع

في الانتحار للهرب من الخدمة العسكرية – النوم في أثناء الخدمة في حالة مواجهة العدو.

وبديهي أنه يلزم لاستكمال قيام هذه الجريمة واختصاص القضاء العسكري بها أن يكون فاعلها مكتسباً للصفة العسكرية.

وقد وضع المشروع نصاً مهماً ورد في المادة ١٢ من المرسوم بقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٩٢ ينص على أنه إذا أسهم شخص غير خاضع لأحكام هذا القانون في ارتكاب جريمة داخلة في اختصاصه أو ارتبطت بها جريمة خارجة عن اختصاصه ارتباطاً لا يقبل التجزئة يكون الاختصاص للقضاء العام. ولكنه استثنى جريمة السلوك المخالف للناموس الطبيعي (وهو مصطلح متعارف عليه في التشريعات العسكرية الغربية يتعلق بمثلية الجنس) وهذا الاستثناء يتعارض مع الأحكام الدستورية التي لا تجيز بأي شكل كان اختصاص المحاكم العسكرية بمعاقبة المدنيين، وذلك على خلاف القانون المصري.

وخلاف ذلك فقد راعى المشروع والقانون من قبله أحكام الدستور التي تقيم شرعية التجريم العسكري على دعامتين؛ هما أن تكون الجريمة عسكرية وترك تحديد طبيعة هذه الجريمة طبقاً لأفعالها أو أهدافها أو للمصالح المحمية التي تنتهكها. والدعامة الثانية أن يكون مرتكب الجريمة عسكرياً.

كما أن المشروع – والمرسوم بقانون من قبله – أدخل جريمة جديدة في مجال التجريم العسكري لم ترد في التشريعات العسكرية العربية أو حتى الغربية – ما عدا التشريع الأمريكي – حيث وردت في دليل المحاكم العسكرية في الولايات المتحدة ومرجع أحكامها u. s. M annual السابق الإشارة إليه – وهي المعاقبة على ارتكاب جرائم الحرب المنصوص عليها في الاتفاقات الدولية التي انضمت إليها دولة الكويت.

ونلاحظ أن الجرائم الواردة في المشروع سواء كانت جرائم تأديبية عسكرية، أم جرائم عسكرية اختص بها القضاء العسكري وأسبغ عليها القانون الصفة العسكرية استناداً إلى نظرية المصالح المحمية به، تتميز بالجسامة

والخطورة والمساس بأمن القوات المسلحة وسلامتها. ولذا كان على المشرع أن ينتقل بالأحكام العقابية المقررة على المخالفات والإهمالات البسيطة في الجرائم الانضباطية والإدارية التي يوقع القادة والرؤساء جزاءاتها التأديبية إيجازاً على فاعلها إلى أحكام تتناسب مع خطورة الفعل المرتكب في جريمة جسيمة عندما يكون الإخلال بالالتزامات وتهديد المصالح العسكرية خطيراً، بحيث يتطلب عقاباً جزائياً يتناسب مع جسامة الفعل المرتكب قد يصل إلى الحد الأعلى في العقوبة البدنية، وهو الإعدام.

المبحث الثالث
سلطات العقاب على الجريمة التأديبية

تمهيد:

تأخذ معظم التشريعات العقابية في مجال الجريمة التأديبية بنظام العقاب الإداري الذي يباشره الرؤساء واللجان الإدارية أو التأديبية التي تشكل من عناصر إدارية، أو النظام شبه القضائي، وفيه ينضم إلى مثل هذه اللجان والمجالس التأديبية الإدارية عنصر قضائي أو النظام القضائي الذي تباشر فيه المحاكم التأديبية أو القضائية سلطة العقاب. ومعظم نظم المدنية تجمع خليطاً من هذه الصور سواء في مجال الوظيفة العامة المدنية أو العسكرية.

ويتميز النظام الإداري بأن الرؤساء والقادة هم الذين يقدرون الأخطاء التأديبية، ويتفهمون مدى خطورتها والظروف الوظيفية التي وقعت فيها ويوقعون على الموظف من العقوبات التي قررها القانون الجزاء المناسب للفعل المرتكب أو صرف النظر عن عقابه ولا سيما في وظائف الكادرات الخاصة كالهيئات القضائية والدبلوماسية أو الجامعات.

ولكن يعيب ذلك أن هذه السلطات قد تفتقد الحيدة أو لا تحقق الضمانة القانونية للموظف. أما النظام القضائي للتأديب فهو نظام محايد لايتأثر بالاعتبارات الإدارية، ويحقق ضماناً للمخالف، وإن كان أحياناً لا يقدر جسامة الفعل أو الظروف التي أحاطت به التقدير السليم، أما النظام شبه القضائي فهو وسط بين هذا وذاك.

والسلطة المختصة بالتأديب الإداري تباشره كوظيفة وفق القانون أو اللوائح الصادرة بناء على قانون حدودها وشروطها وقواعدها.

وأساس سلطة العقاب القوانين واللوائح التي تنشئ الوظيفة وتحدد شروط شغلها ومسؤولياتها وحقوق شاغلها والتزاماته، ويكون الموظف بمركز تنظيمي يلزمه القيام بواجبات هذه الوظيفة ومقتضياتها، ويعرضه للعقاب عند الإخلال

بمقتضياتها، هذا على خلاف النظرية التعاقدية التي تعد أن سلطة التأديب تباشر اختصاصها تأسيساً على إخلال الموظف بالتزام عقدي بينه وبين جهة الإدارة؛ إذ إن هذه النظرية لا تنسجم ومبادئ الدستور الكويتي الذي اعتبر في المادة ٢٦ منه أن الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة. وأجهزة العقاب، وفقاً لهذا النص، تستمد سلطاتها من سلطة الدولة وسيادتها، وفي التشريع المصري نص الدستور في المادة ١٤ منه على أن الوظائف العامة حق للمواطنين، وتكليف القائمين بها لخدمة الشعب، كما تضمنت تشريعات الخدمة المدنية فيها نصوصاً تؤكد مفهوم الدستور.

كما أن التشريع الفرنسي ينص صراحة على أن المركز القانوني للموظف العام بالنسبة للإدارة هو مركز تنظيمي ولائحي.

ويتفق القضاء وغالب الفقه على أن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية لائحية، هدفها المصلحة العامة.

وسنتناول موضوع هذا المبحث في مطلبين، الأول منهما يتضمن سلطة العقاب في الوظائف المدنية، والثاني يتضمن سلطة العقاب في الوظائف العسكرية.

المطلب الأول
سلطات العقاب في مجال الوظيفة المدنية

سنوضح في هذا المطلب سلطة التأديب في الوظائف العامة وبعض الكادرات الخاصة المدنية في دولة الكويت وبعض النظم الواردة في التشريعات المقارنة.

أولاً – سلطات العقاب في قانون الخدمة المدنية الكويتي:

يأخذ مرسوم القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بنظام السلطة الإدارية كسلطة تباشر العقاب أو التأديب كما عبر عنه القانون، ويعتمد هذا النظام على الرؤساء

الإداريين أو اللجان الإدارية أو العقابية في مباشرة هذه السلطة وأحال في تنظيم هذه السلطة وإجراءاتها إلى مرسوم الخدمة المدنية الصادر بتاريخ ٤/٤/ ١٩٧٩، وميز القانون بين فئات الموظفين فيما يتعلق بالجهة الإدارية التي تمارس هذه السلطة والعقوبات التي يجوز للسلطة التأديبية المختصة أن توقعها. ويتبين من الجزء الذي عنونه القانون بمسمى التأديب أنه قد حدد في المواد ٥٤، ٥٦، ٥٩ السلطات المختصة بهذا التأديب على الوجه الآتي:

١ – الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق يكون بقرار من الوزير لشاغلي مجموعة الوظائف القيادية، وهم (وكلاء الوزارة والوكلاء المساعدون والدرجة الممتازة) وأيضاً لشاغلي مجموعة الوظائف العامة. ويكون الوقف عن العمل لشاغلي مجموعات الوظائف الأخرى بقرار من وكيل الوزارة.

٢ – الوقف عن العمل للمصلحة العامة يكون من سلطة الوزير في جميع الأحوال.

٣ – إحالة الموظفين من شاغلي مجموعتي الوظائف القيادية والعامة إلى التحقيق يكون بقرار من الوزير، وتكون الإحالة للتحقيق لشاغلي الوظائف الأخرى من سلطة وكيل الوزارة.

٤ – تكون الإحالة إلى النيابة العامة في جرائم القانون العام من سلطة الوزير بناء على عرض وكيل الوزارة.

وطبقاً لأحكام المواد ٦٠، ٦١، ٦٢، ٦٣، تكون سلطة توقيع العقوبة على فئات الموظفين على الوجه الآتي:

أ – سلطة العقاب على المخالفات الوظيفية التي يرتكبها الموظفون القياديون يختص بها مجلس الخدمة المدنية دون غيره، وللمجلس إحالة الموضوع إلى لجنة تشكل من بين أعضائه لدراسة واقتراح ما تراه بشأنه. وتكون الإحالة إلى مجلس الخدمة المدنية كهيئة تأديبية من سلطة الوزير ويوقع مجلس الخدمة المدنية عقوبتي اللوم أو الفصل من الخدمة على الموظف القيادي المخالف، ويكون قراره نهائياً.

ب – للوزير سلطة توقيع عقوبات التنبيه واللوم كتابة للموظف القيادي. ويختص

دون غيره بتوقيع عقوبة الفصل من الخدمة لفئة موظفي مجموعة الوظائف العامة.

ج – يختص وكيل الوزارة بتوقيع جميع العقوبات الواردة في المادة ٦٠ من القانون وهى (الإنذار / الخصم من الراتب / تخفيض المرتب / خفض الدرجة / الفصل من الخدمة / بالنسبة لموظفي مجموعتي الوظائف المعاونة والفنية والمساعدة، ويملك أيضاً سلطة توقيعها على موظفي مجموعة الوظائف العامة عدا عقوبة الفصل من الخدمة.

د – يكون للوزير في جميع الأحوال تعديل القرار الصادر من وكيل الوزارة لتخفيف العقوبة أو تشديدها، كما يكون له إلغاء القرار وحفظ التحقيق.

ثانياً – سلطة العقاب في الجهات التي تنظم شؤون الخدمة فيها قوانين خاصة:

هناك وظائف عامة في الدولة، لها طبيعة خاصة تستلزم تنظيمها قواعد خاصة تتفق مع طبيعتها وتتناسب مع ظروف الخدمة ومقتضياتها. وتحقيقاً لحسن سير العمل في المرفق العام ذي الطبيعة الخاصة وحماية لمصالحه وأهدافه، تصدر سلطات التشريع في الدولة قوانين ولوائح خاصة بتنظيم الخدمة المدنية فيه والنص على نظم العقاب لموظفيه.

وقد اقتضى تضخم حجم الوظائف وازدياد عدد الموظفين نتيجة توسع سلطات السلطة الإدارية ونشاطاتها وتنوع أعمالها ومهامها إلى اتباع نظام الكادرات في العالم كله عامة وفي العالم العربي والدول الخليجية بصفة خاصة، ولا يخل ذلك بمبدأ المساواة بين الموظفين؛ إذ المساواة لا تكون عادلة وواجبة إلا إذا تساوت الظروف والشروط التي تتعلق بالوظيفة والموظف.[١]

(١) د. ماجد الحلو: القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ١٩٨٠، ص ٧٩، وانظر د. عادل الطبطبائي: الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي. مرجع سابق، ص ٤٧ وما بعدها.

وباستثناء الوظائف العسكرية التي يكون الاختلاف بينها ومن الوظائف المدنية شاسعاً وقد يؤدي القيام بواجباتها إلى الشهادة، فإنه يجب أن يراعى أن تكون الفوارق بين نظام الخدمة والعام والنظم الخاصة واختلاف أحكامها بالقدر الضروري الذي تستلزمه طبيعة هذه الوظائف. كما أن معظم التشريعات الأساسية التي تنظم الخدمة المدنية تنص دائماً على أنها هي المرجع العام لتشريعات الخدمة المتعلقة بالجهات التي تنظم فيها شؤون الخدمة نصوص خاصة بها، وتطبق أحكام التشريع الأساسي عند غياب النص الذي ينظم بعض الأوضاع فيها، وتحقق ذلك بالارتباط والتداخل بين التشريعين العام والخاص في شأن الخدمة.

ونظام التأديب والعقاب في هذه الجهات غالباً ما يكون مختلفاً في نظامه وأحكامه عن التأديب والعقاب في القانون العام للخدمة المدنية.

وسنعرض لبعض نظم التأديب في هذه الوظائف في مجال الخدمة المدنية بدولة الكويت مع المقارنة بمثيلاتها في غيرها من الدول.

١ - سلطات العقاب في ديوان الخدمة المدنية:

ينظم الخدمة في الديوان المرسوم الأميري رقم ١٥ لسنة ١٩٦٠ – وكما هو معروف فإن المراسيم الصادرة قبل صدور الدستور هي قوانين وفقاً للتدرج التشريعي خلال هذه الفترة والقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٣ بتعديل بعض أحكامه.

ويحدد قانون الديوان سلطة التأديب، بالنسبة لرئيسه ووكيله طبقاً لما نص عليه قانون الوظائف العامة بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا في الدولة (المذكرة التفسيرية للقانون)، وقد نص في المادة (٩) منه على أن يختص بمحاكمة رئيس الديوان ووكيله ووكلائه المساعدين تأديبياً مجلس تأديب مشكل من رئيس محكمة الاستئناف العليا ووكيلها والنائب العام، ويمكن القول: إن هذا المجلس تتمثل فيه صورة التأديب شبه القضائي وتقترب في تشكيله من اللجان القضائية انطلاقاً من أن النائب العام أحد أعضاء الهيئة القضائية.

أما باقي موظفي الديوان فسلطة العقاب بالنسبة لهم أسندها القانون في المادة (٦) منه لرئيس الديوان، وله أن يفوض بعض اختصاصاته للوكيل والوكلاء المساعدين. ولما كانت المادة (٥) تنص على أن يخضع رئيس الديوان

ووكيله وموظفوه لأحكام قانون الوظائف العامة، فيما لم يرد عنه نص خاص في هذا القانون، فإنه يجب التزام أحكام هذا القانون بالنسبة لنوعية العقوبات التي توقع على فئات الموظفين في الديوان.

٢ – سلطات العقاب في ديوان المحاسبة:

ينظم القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ نظام العمل في ديوان المحاسبة واختصاصاته وقد نص في المادة ٤٩ منه على أن يتولى سلطة محاكمة موظفي الديوان الفنيين هيئة مختلطة تتكون من رئيس إدارة الفتوى والتشريع رئيساً ووكيل ديوان المحاسبة ووكيل ديوان الخدمة المدنية عضوين.

وهذه الصورة تمثل التأديب شبه القضائي تماماً.

أما باقي الموظفين غير الفنيين فتكون مساءلتهم وعقابهم وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية العام. وفي التشريعات المقارنة التي تأخذ بنظام المراقبة المحاسبية مثل مصر، ينظم العمل في الجهاز المركزي للمحاسبات فيها(وهو المسمى الجديد البديل لديوان المحاسبة) قرار مجلس الشعب الصادر بجلسة ١٩٧٥/٧/٦ وقرار مجلس الشعب الصادر في ١٣ يناير سنة ١٩٨٣. ولهذه اللوائح قوة القانون، وتتعدد السلطات التي تختص بالعقاب وفقاً لفئة الموظف المخالف ودرجته، وتباشره الهيئات والرئاسات الآتية:

أ – مجلس التأديب: ويتشكل من رئيس مجلس الدولة إذا كان المحال إلى المحاكم بدرجة وكيل جهاز فأعلى، أما الدرجات الدنيا فيتولى رئاسة المجلس أحد نواب رئيس جهاز المحاسبات، في حين تتكون عضويته من مستشار بمجلس الدولة يختاره رئيس مجلس التأديب وأحد شاغلي الوظائف العليا الفنية بالجهاز يختاره رئيس الجهاز.

وقرارات مجلس التأديب نهائية، ويتماثل هذا الحكم مع قرارات مجلس الخدمة المدنية المنعقد بشكل مجلس التأديب في القانون الكويتي.

ويوقع مجلس التأديب جميع العقوبات المنصوص عليها في اللائحة، وهي لا تختلف في نوعيتها وطبيعتها عن العقوبات الواردة في قانون الخدمة المدنية

الكويتي، وتشمل الإنذار والخصم من الراتب وتأجيل موعد استحقاق العلاوة أو الحرمان منها والوقف عن العمل مع صرف نصف الراتب وعقوبة الفصل من الخدمة التي حل محلها عقوبة الإحالة على المعاش، ويضاف إليها العقوبات التي توقع على الوظائف القيادية، وهي التنبيه أو اللوم أو الإحالة على المعاش أو العزل من الوظيفة.

ب – يختص رئيس الجهاز بسلطة توقيع عقوبتي الإنذار والخصم من الراتب على غير موظفي الفئات القيادية في الجهاز.

ج – يباشر نواب رئيس الجهاز أو شاغلو الوظائف الفنية العليا – كل في اختصاصه وبتفويض من رئيس الجهاز – بتوقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من الراتب.

٣ – سلطات التأديب في جهاز القضاء الكويتي:

وفقاً لنص المادة ٤٠ من المرسوم بقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٠ بشأن قانون تنظيم القضاء، يكون تأديب القضاة بجميع درجاتهم من اختصاص مجلس تأديب يشكل من ثلاثة من مستشاري محكمة التمييز واثنين من مستشاري محكمة الاستئناف على ألا يكون من بينهم رئيس المجلس الأعلى للقضاء أو أعضاؤه، ويرأس المجلس أقدم المستشارين.

كما يملك رئيس المحكمة التابع لها القاضي من تلقاء نفسه أو بناء على قرار الجمعية العامة بها، سلطة تنبيه القضاة إلى ما يقع منهم من مخالفات لواجبات وظائفهم أو مقتضياتها، ويكون التنبيه شفاهة أو كتابة. وهذا المجلس وإن كان يقصر تشكيله على أعضاء منتسبين لمرفق القضاء فإنه ليس جهازاً قضائياً ولكنه سلطة تأديبية، وهذا على خلاف تشريعات أخرى أوكلت سلطة تأديب القضاة إلى إحدى دوائر المحاكم العليا فيها، ومنها النظام المصري الذي يوكل هذه السلطة لإحدى دوائر محكمة النقض (الدائرة الأولى).

ويتبين مما سلف أن سلطة التأديب في مجال الوظائف المدنية في الكويت تباشرها أساساً السلطة الإدارية سواء كانت متمثلة في القادة والرؤساء أم في المجالس التأديبية.

وقد نزعت قوانين بعض الكادرات الخاصة إلى إسناد هذه السلطة العقابية إلى مجالس شبه قضائية إلى جانب سلطات الرؤساء الإداريين فيها، وحتى بالنسبة لرجال القضاء فنحن نرى أنه وإن كان مجلس التأديب فيه مشكلاً من قضاة، فإنه ليس محكمة قضائية وإن كان أعضاؤه رجال قانون يتمتعون بالصفة القضائية عند مباشرة عملهم القضائي على خلاف بعض الأنظمة التي جعلت تأديب القضاة من اختصاص محكمة الاستئناف أو التمييز أو محكمة قضائية تأديبية مثل النظام المصري. فالتأديب في الكويت لم يأخذ الشكل القضائي بل هو منوط بالرؤساء الإداريين أو اللجان والمجالس التأديبية التي تتكون من عناصر الإدارة، وقد يشارك فيها أعضاء من رجال القانون العاملين في الهيئات القضائية ولكنها مجرد مجالس تأديب.

ويلزم الإشارة أيضاً إلى أن قانون ديوان المحاسبة الكويتي الصادر عام ١٩٦٤ يسمح له – وهو في مجال مباشرة اختصاصه في الرقابة المالية – أن يسهم في سلطة عقاب الموظفين بالنسبة للمخالفات المالية التي تتضمن الأفعال الإيجابية أو السلبية التي تخالف القواعد والنظم المالية وكل ما يضر بالمصلحة المالية للدولة. ويشارك في مجالس التأديب الخاصة بها. ويرى البعض أنه مادام قانون الخدمة المدنية الصادر عام ١٩٧٩ لم يتعرض لهذه الأحكام بالإلغاء فهي باقية حتى تعدل نصوص قانون ديوان المحاسبة في هذا الشأن[١].

(١) د. ماجد الحلو – تعليق على قانون الخدمة المدنية الجديد بشأن نظام تأديب الموظفين – مجلة الحقوق والشريعة – الكويت – السنه الرابعة، العدد الثاني، ص ٢٥٧ – ٢٦٠. وانظر – د. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مرجع سابق، ص ٤٣٧.
وانظر عكس هذا الرأي: أ. عصام عبدالحكيم فراج، تنظيم السلطة التأديبية في ظل المرسوم بقانون رقم ١٥ /١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية ومرسوم نظام الخدمة المدنية، بحث منشور في مجلة إدارة الفتوى والتشريع، السنة الثالثة، العدد الثالث، ١٩٨٣، ص ٢٣٥ وما بعده.

المطلب الثاني
سلطات العقاب في مجال الوظائف العسكرية

تمهيد:

عادة ما يباشر سلطة العقاب في مجال الوظائف العسكرية نظامان متكاملان معاً مع اختلاف طبيعة كل نظام وصلاحياته والعقوبات المخولة له توقيعها.

والنظام الأول يتولاه جهاز إدارة قانوني يتبع للسلطة العسكرية، ويشرف على الشؤون القانونية المتعلقة بالانضباط والمخالفات الإدارية لقانون الخدمة العسكرية. ويباشر سلطات توقيع العقاب فيه القادة والرؤساء العسكريون وفقاً للسلطات المخولة لهم في قانون الخدمة أو لائحة العقوبات الانضباطية وفقاً للمستوى الوظيفي والرتبة التي يشغلها القائد. وإلى جانب ذلك فإنه يمكن أن تتضمن قوانين خدمة العسكريين ولوائحها تشكيل لجان تمنحها بعض سلطات العقاب بخاصة ما يتعلق بشؤون خدمة الموظف، ويحدد القانون العقوبات الإدارية التي توقعها هذه اللجان، وقد تشكل هذه اللجان من عناصر عسكرية إدارية أو قيادية، فتكون لجاناً إدارية، وقد يضاف إليها عنصر قضائي أو قانوني، فيطلق عليها في هذه الحالة لجاناً شبه قضائية.

أما النظام الثاني، فيتمثل في صدور قانون جزائي يعاقب على الجرائم التأديبية المتعلقة بالوظيفة العسكرية – وهى التي ينفرد بحثنا بدراستها – وعلى جرائم عسكرية أخرى تحمي المصالح العامة للقوات المسلحة وهي خارجة عن هذه الدراسة ويسند القانون سلطة العقاب إلى محاكم قضائية تصدر أحكاماً قضائية بعقوبات جزائية أو مالية أو إدارية. وهذا هو النظام القضائي في التأديب. ويتبين من ذلك أن نظام العقاب – أو التأديب كما يطلق عليه – لا يخرج كثيراً في الوظيفة العسكرية عما هو متبع من صور التأديب وسلطاته في الوظائف المدنية.

وسوف نستعرض مدى ما أخذ به التشريع الكويتي من هذين النظامين والصور التي اندرج تحتها مقارنة مع التشريعات الأخرى.

أولاً – سلطات العقاب في الجيش الكويتي والحرس الوطني:

طبقاً للتشريعات التي صدرت بتنظيم التأديب والعقاب في المجال العسكري بالكويت يمكن القول: إن النظام الكويتي يأخذ بالصور الثلاث للتأديب المتمثلة في سلطة الرؤساء والقادة أو صورة اللجان والمجالس شبه القضائية أو المحاكم القضائية.

١ – سلطة العقاب المخولة للقادة والرؤساء:

أجاز القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٧ في المادة ١١٦ منه العمل بجميع اللوائح والقرارات والنظم المعمول بها في الجيش لحين صدور القوانين واللوائح المنصوص عليها فيه، ومنها قانون المحاكمات العسكرية ولائحة العقوبات الانضباطية.

ولما كان مرسوم العقوبات الانضباطية لم يصدر بعد، فإن جميع الأوامر والنظم المعمول بها في الجيش تكتسب شرعيتها من قانونه. واللائحة الأساسية للعقاب المعمول بها حاليا تقوم على الأمر الإداري رقم ٢ الصادر من رئيس الأركان العامة في ١٩٦١/١٠/٧ على أن يعمل به اعتباراً من ١٩٦١/١١/١. وقبل أن تبدأ اللائحة في سرد سلطات القادة والرؤساء، قدمت تمهيداً يوضح الهدف من العقوبة وأسلوب العقاب الواجب على القادة اتباعه مع المرؤوسين. فأشارت إلى أن قوة الجيش تعتمد على نظامه القائم على أسس الانضباط والطاعة للرؤساء وتنفيذ الأوامر دون تردد. وإذا كانت طبيعة الخدمة ومصلحتها تفرض الحزم والشدة في النظام، فإنها تستوجب أن تكون أبوية. ويمنع النظام استعمال العنف واستخدام الشدة دون مسوغ أو فرض العقاب الخارج عن حدود القانون، وينبغي على أعضاء السلك العسكري مهما بلغت رتبهم ومراتبهم أن يعاملوا مرؤوسيهم معاملة مرضية، وأن يكونوا لهم مرشدين وأن يبدوا لهم الحماية والرعاية المتوجبة نحو إخوة في السلاح يحملون مهمة العمل على

الدفاع عن الوطن واستقلاله، وقد ختم الأمر الإداري مقدمته بأن تحقيق الانضباط يزداد بتأثرهم بما يتحلى به الرؤساء من مثل صالحة وما يوحون به إليهم من الثقة والمحبة المنبثقة من اهتمامهم المستمر بمصالحهم المادية والمعنوية، وألا ينسى الرؤساء أن تنفيذ الأوامر لا يبلغ مستواه إلا عندما يتفهم متلقوها مداها وغايتها.

وقد نظم الأمر الإداري السلطة المخولة حق فرض العقوبة ونوعية هذه العقوبة وفقاً للرتبة أو الوظيفة التي يشغلها الرئيس أو القائد، وذلك على الوجه الآتي:

السلطات المخولة حق فرض العقوبة بمعرفة القادة والرؤساء:

أ – ضباط الصف (عريف / رقيب / رقيب أول).

ويملك كل منهم توقيع عقوبة الحرمان من راتب يوم أو يومين على الأفراد (جندي / وكيل عريف) التابعين لهم.

ب – وكلاء الضباط (وكيل / وكيل أول ضابط).

ويملك كل منهم توقيع عقوبة الحرمان من راتب يومين وعقوبة يوم واحد سجناً عادياً.

ج – الضباط الملازمون: ولهم توقيع عقوبة التوقيف البسيط أو الشديد بالنسبة لصف الضباط التابعين لهم، وأربعة أيام حرمان من راتب الغياب أو السجن لمدة ثلاثة أيام للأفراد التابعين لهم (والإيقاف هو الحجز في المعسكر لجزء من اليوم أو اليوم كله).

ويمنح الأمر الإداري هذه الصلاحيات للرقباء أو الأطباء الذين يخدمون في وحدات مستقلة بمناطق منعزلة عن قياداتهم.

د – الضباط القادة (آمر سرية وما يعادلها أو وحدة تدريب).

ولهم توقيع يومين توقيفاً بسيطاً أو شديداً بحق الضباط التابعين لهم وثمانية أيام توقيفاً بسيطاً أو أربعة أيام توقيفاً شديداً ويومين سجناً على ضباط

الصف التابعين لهم. كما يحق لهم توقيع ثمانية أيام حرماناً من الراتب أو ستة أيام سجناً عادياً للأفراد التابعين لهم.

هـ – آمر وحدة مستقلة إدارياً، أو رئيس الأطباء أو رئيس مركز التدريب ومن يعادلهم، لهم حق توقيع عقوبة التوقيف البسيط لمدة أربعة أيام أو الشديد لمدة ثلاثة أيام على الضباط التابعين لهم وعشرة أيام توقيفاً بسيطاً أو ثمانية أيام توقيفاً شديداً، أو خمسة أيام سجناً على ضباط الصف التابعين لهم، وعشرة أيام حرماناً من الراتب أو ثمانية أيام سجناً عادياً أو أربعة أيام سجناً منفرداً للأفراد.

و – آمر لواء أو مدير كلية أو آمر سلاح أو من يعادلهم، ولهم توقيع ثمانية أيام توقيفاً بسيطاً أو ستة أيام توقيفاً شديداً على الضباط التابعين لهم، اثني عشر يوماً توقيفاً بسيطاً أو ثمانية أيام توقيفاً شديداً أو خمسة أيام سجناً على ضباط الصف واثني عشر يوماً حرماناً من الراتب أو عشرة أيام سجناً أو أربعة أيام سجناً منفرداً على الأفراد.

ز – لنائب رئيس الأركان العامة سلطة توقيع أربعين يوماً توقيفاً بسيطاً أو شديداً على الضباط وأربعين يوماً توقيفاً بسيطاً أو ثلاثين يوماً توقيفاً شديداً أو ثلاثين يوماً سجناً على ضباط الصف وأربعين يوماً سجناً عادياً أو ثلاثين يوماً منفرداً على الأفراد.

ح – لرئيس الأركان العامة سلطة توقيع ستين يوماً توقيفاً شديداً على الضباط وستين يوماً، توقيفاً شديداً أو السجن وتنزيل الرتبة والطرد على ضباط الصف والأفراد.

ويحق لرؤساء التسلسل العسكري عند تأكدهم من عدم ملاءمة العقوبة المفروضة مع الأخطاء المرتكبة أو مع سوابق العسكري ومدة خدمته، تبديل هذه العقوبة أو تعديل مدتها بالزيادة أو النقص أو إيقاف تنفيذها أو إلغاؤها.

ويلاحظ أن الأمر الإداري كان يطلق على العقوبة المقيدة للحرية لفظ السجن، وهذا اصطلاح مهجور في القانون الجزائي الكويتي.

٢ – المجالس العسكرية التأديبية:

استحدث القرار الوزاري رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٨٣ نظام تشكيل مجالس عسكرية لتوقيع العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في الأمر الإداري رقم ٢ لسنة ١٩٦١، وهو في مجال تنظيم التأديب الانضباطي للعسكريين.

وهذه المجالس يؤخذ عليها أن تنظيمها جاء بعد صدور القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الجيش، ومن ثم لا تتمتع بالشرعية التي تقررها المادة ١١٦ منه، ولكن ما يزيل هذه الشبهة أو يضعفها أن هذه المجالس لا تطبق إلا العقوبات المنصوص عليها في لائحة الانضباط الصادرة بالأمر الإداري رقم ٢ لسنة ١٩٦١ وعلى المخالفات والأخطاء التأديبية التي وردت فيها. ولم يستجد فيه إلا الجهة التي تباشر هذه السلطات. فأوجد القرار الوزاري هذه الهيئات العسكرية المشكلة من القادة والرؤساء الوارد ذكرهم الأمر الإداري لتباشر سلطة العقاب لسد الفراغ الواسع في هذا المجال نتيجة عدم صدور التشريعات التي نص عليها الدستور أو القانون بشأن نظم التأديب والعقاب في الجيش، وحرصاً على المصلحة الحيوية للقوات المسلحة والمتمثلة في الانضباط.

تشكيل المجالس العسكرية:

يشكل المجلس العسكري بأمر من رئيس الأركان العامة أو من يفوضه من القادة للنظر في المخالفات والجرائم التي تخرج عن سلطة قادة الوحدات، ويكون التشكيل من ثلاثة ضباط على الأقل على ألا تقل رتبة رئيس المجلس عن نقيب، ويجب أن يشتمل الأمر على تعيين الأعضاء بأسمائهم وتحديد موعد انعقاد المجلس ومكانه والمتهمين والتهم المسندة لهم. ويجوز بقرار من السلطة المختصة تحديد أعضاء لمجالس شبه دائمة للنظر في مخالفات بعينها أو بحسب مكان وقوعها.

وأحكام المجلس العسكري خاضعة للتصديق من رئيس الأركان العامة للجيش أو من يفوضه، ويلزم أن يرفع قرار المجلس إلى الجهة القانونية

المختصة بالهيئة العسكرية لتضع مذكرة تعرض على سلطة التصديق قبل إصدار قرارها بشأنه.

وبعد استكمال تنظيم أجهزة هيئة القضاء العسكري للقوات المسلحة أصبح ينضم إلى تشكيل المجالس العسكرية عضو قانوني من الهيئة، بخاصة في القضايا والمخالفات الجسيمة أو المتهم فيها رتبة كبيرة، فتأخذ شكل التأديب شبه القضائي، وهذه المجالس لا ينطبق عليها وصف المحاكم؛ فالمحاكم لا تنشأ بقرار، ولكنها مجرد لجان عسكرية تفصل في مخالفات تأديبية بعقوبات انضباطية تصدر بشأنها قراراً لا حكماً، بالبراءة أو الإدانة وتوقيع عقوبة انضباطية على المخالف، وتراجعه سلطة التصديق وتصدر قراراً استئنافياً بشأنه.

ويلزم الإشارة إلى أن تخويل سلطة العقاب المتمثلة في القادة أو الرؤساء أو حتى المجالس العسكرية صلاحية بعض هذه العقوبات الانضباطية الواردة في الأمر الإداري رقم ٢ /١٩٦١، أمر لا يتلاءم مع النظرة الحديثة للعقاب الفردي وضماناته، ولا سيما إذا ما مورس في غير حالات الطوارئ أو الحرب. وقد تنبه المشرع الكويتي لذلك، فحظر في المادة ٢٣ من قانون الجيش أن تشمل هذه العقوبات عقوبة التجريد أو الطرد أو العزل أو إنزال الرتبة أو أية عقوبة بدنية أو أي عقوبة مقيدة للحرية تجاوز ستين يوماً، والعقوبة المقيدة للحرية تتمثل فعلياً في الحجز أو التوقيف داخل الوحدة، ولا يأخذ تنفيذها صورة الحبس بالمعنى الجزائي.

ولما كانت المادة ١١٦ من قانون الجيش نصت على أنه إلى حين صدور المراسيم والقرارات والأوامر المنصوص عليها في هذا القانون، تسري جميع النظم المعمول بها حالياً في الجيش إلا ما كان منها مخالفاً لنصوص هذا القانون، فقد اتجهت الوزارة إلى عدم تطبيق عقوبات الطرد أو العزل من الخدمة العسكرية بوصفها عقوبة انضباطية انطلاقاً من أن قانون الجيش حظر توقيعها كعقوبة انضباطية، وقد طلبت الوزارة الرأي في هذا الشأن – في الفترة التي تلت تحرير دولة الكويت، حيث كان الانضباط عنصراً حيوياً في إعادة تشكيل

الجيش – وقد ردت الفتوى بأن القانون حظر أن يتضمن مرسوم العقوبات الانضباطية هذه الجزاءات، ولكنه لم يمنع العمل بها بمقتضى الأمر الإداري ٢/ ٦١ لحين صدور هذا المرسوم، بخاصة أن قانون المحاكمات العسكرية الذي نص قانون الجيش على إصداره، لم يصدر أيضاً، وهو المختص بتنظيم سلطة توقيع هذه العقوبات.

٣ – لجان شؤون الخدمة العسكرية:

استصدرت الهيئة العسكرية بوزارة الدفاع القرار الوزاري رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨ بشأن أحكام خدمة الضباط، وقد تضمن هذا القرار تنظيماً لخدمة الضباط والحقوق والالتزامات والنواهي والمحظورات التي يلتزمها الضابط وفقاً للقواعد العامة والأحكام القطعية الواردة في قانون الجيش وسبل وإجراءات تنفيذها. وقد نصت المادة ١٧٥ من هذا القرار على أن تشكل لجنة عليا ولجان فرعية تسمى لجان شؤون الضباط تختص بالنظر في جميع الأمور المتعلقة بأحكام خدمة الضباط القادة والأعوان. وبذلك أخرج منها الضباط الأمراء (رتبة عميد فأعلى).

وتشكل اللجنة العليا من رئيس الأركان العامة للجيش رئيساً، ونائبه ومعاونيه وأمار قادة القوات ورؤساء الهيئات أعضاء، وسكرتارية مدير مديرية شؤون العسكريين، وهذه اللجان تباشر سلطات إدارية وظيفية لا تتعلق بالتأديب أو العقاب بصفة مباشرة، ولكن القرار منحها سلطة إحالة الضباط إلى الاستيداع. وترى بعض الآراء الفقهية أنه إذا كان يجوز لهذه اللجنة أن تصدر قراراً تأديبياً بإحالة الضابط إلى الاستيداع فلها أن تصدر عقوبات تأديبية أدنى حتى يكون لديها خيارات أخرى لعقوبة أبسط منها، فلا تضطر إلى التزام توقيع هذه العقوبة الشديدة[١].

(١) د. ارشيد الحوري – التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، مرجع سابق، ص ٢١٣.

ونحن لا نتفق مع هذا الرأي لأن اللجنة العليا ليست لجنة تأديبية مخصصة للتأديب، ولكنه أحد اختصاصاتها، كما أن عقوبة الاستيداع التي نص عليها القرار الوزاري رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨، لا يملك الوزير سلطة تفويضها أو توقيعها أو التفويض بتوقيعها؛ إذ إن قانون الجيش لم يوردها ضمن أسباب إنهاء خدمة الضباط الواردة في المادة ٩٨ منه، ولم يشر إلى هذا المصطلح المركز القانوني لهذه الحالة أسوة بالتسريح أو الإحالة على التقاعد في أي تشريع عسكري ينظم خدمة الضباط أو عقابهم من قبل.

سلطة العقاب في الحرس الوطني:

سبق الإشارة إلى أن قرار مجلس الدفاع الأعلى الصادر في ٧ /٦ / ١٩٦٩ يقضي بتطبيق قانون العقوبات ولوائح الانضباط المعمول بها في القوات المسلحة على جميع منتسبي الحرس الوطني، ويتمتع آمرو الوحدات بالصلاحيات المخولة نفسها لمن يكلفون المسؤولية ذاتها في القوات المسلحة ولو لم يكونوا برتب مماثلة لهم. وقد اعتد القرار عند تحديد السلطات بمنصب الرئيس أو القائد وليس رتبته، نظراً لاختلاف حجم القوى البشرية في الجيش عن الحرس الوطني.

واستناداً إلى هذا القرار صدر قرار رئيس الحرس الوطني رقم ١٧٥ بتاريخ ١٩٦٩/٦/٩، وينص على أن تطبق على جميع منتسبي الحرس الوطني من العسكريين لائحة العقوبات الانضباطية المعمول بها في القوات المسلحة وفق جدول السلطات والعقوبات الواردة فيها والذي سبق أن أشرنا إلى مضمونه. وتكون لآمري (قادة) الوحدات الصلاحيات المخولة لمن يكلفون المسؤولية ذاتها في القوات المسلحة ولو لم يكونوا برتب مماثلة. ومنح القرار سلطة نائب رئيس الأركان العامة في الجيش إلى مدير الهيئة العسكرية وسلطة رئيس الأركان العامة للجيش إلى رئيس الحرس الوطني باعتبار أنها المستوى الأعلى في الجهاز العسكري وسقف العقوبات المقررة في اللائحة ولم يرد في الأنظمة المعمول بها في الحرس الوطني ما يفيد بالأخذ بمبدأ التأديب بمعرفة اللجان الإدارية. وتنادي الجهات القانونية المعنية في الحرس الوطني بالأخذ بنظام لجان

الضباط التي تمنح اختصاصات تأديبية متلائمة مع المخالفات المتعلقة بشؤون خدمة الضباط وضباط الصف والمتطوعين أسوة بما هو متبع في التشريعات المقارنة لتخفيف العبء عن القضاء العسكري أو توقيع العقوبة الإدارية التي تكون أكثر مناسبة وعدالة من العقوبات الانضباطية التي توقع بمعرفة الرؤساء فضلاً عن سرعة الفصل فيها.[١]

٤ – سلطة عقاب الموظفين المدنيين بالجيش:

نصت المادة ٢٤ من قانون الجيش على أنه استثناء من قوانين الوظائف العامة المدنية في القطاع الحكومي، يجري تأديب الموظفين المدنيين والمستخدمين والعمال العاملين في الجيش وفق الإجراءات وأمام الهيئات التي يورد بها قرار من وزير الدفاع.

وقد فسر البعض هذا النص بأنه يجيز وضع لائحة بقرار وزاري تتضمن الجرائم والمخالفات التأديبية والعقوبات المقررة لها التي تطبق على هذه الفئة من الموظفين أسوة بالعسكريين.

ولكن التفسير الصحيح لهذه المادة أنها حددت مضمون هذا القرار الوزاري وقصرته على الإجراءات والسلطات بشأن توقيع العقوبات الواردة في قانون الخدمة المدنية والمخالفات التأديبية التي يرتكبها الموظف المدني بالهيئة العسكرية بوزارة الدفاع. ويؤكد ذلك نص المادة الأولى من قانون الجيش التي تنص على أن تسري أحكام هذا القانون على العسكريين دون غيرهم. أما المدنيون العاملون في وزارة الدفاع والجيش فتسري عليهم أحكام قوانين الوظائف العامة المدنية، وقوانين العمل في القطاع الحكومي مع مراعاة أحكام المواد ١٤، ١٥، ٢٤ من هذا القانون. وفي ضوء ذلك فإن الموظف المدني يلتزم تنفيذ المادة ١٤ التي تحظر إفشاء المعلومات التي تتعلق بعمله أو الاحتفاظ بنسخة من أي ورقة ولو تعلقت بعمل كلف القيام به، وهذا الفعل يرتب مخالفة

(١) د. ارشيد الحوري – التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، مرجع سابق، ص ٢١٤.

تدخل في نطاق الخطأ التأديبي المحظور في قوانين الخدمة المدنية، كما يخضع أيضاً للإجراءات والهيئات التي تمثل الرئاسات والقيادات التي يعمل تحت إشرافها وفقاً للقرار الوزاري المشار إليه في المادة ٢٤، أما المادة ١٥ فتقرر مكافأة الموظف المدني على اختراعاته أسوة بالموظف العسكري، ويتضح جلياً من النصوص السابقة خضوع الموظف المدني بشكل حصري للعقوبات الواردة في قانون الخدمة المدنية تطبيقاً لمبدأ شرعية العقوبات التأديبية وتوقيع أي عقوبة عليه غير واردة فيها يعد باطلاً، ولا يخضع للمجالس العسكرية المعمول بها بالنسبة للعسكريين، ويكون تنفيذ ما جاء في هذه المادة بإصدار قرار وزاري يقوم بتحديد الإجراءات والرئاسات التي تقوم بتوقيع العقوبات الواردة في قانون الخدمة المدنية على هذه الفئة عن المخالفات التأديبية المنصوص عليها فيه.

٥ – سلطات العقاب القضائية:

وهي الصورة الثالثة لنظم العقاب التأديبي، الذي تركن فيه الإدارة إلى سلطة القضاء وفقاً للهياكل التنظيمية له سواء كان هذا القضاء عاماً أم خاصاً متخصصاً، وقد لجأ المشرع الكويتي إلى هذا النظام متأخراً ليستكمل به نظام التأديب العسكري إلى جانب النظام الإداري الرئاسي أو النظام شبه القضائي السابق الإشارة إليهما.

وقد صدر المرسوم بقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٩٢ السابق الإشارة إليه. وأوكل هذا القانون سلطة التحقيق والإحالة إلى المحكمة أو حفظ الدعوى لعدم كفاية الأدلة أو لعدم الجناية إلى النيابة العسكرية وفقاً للصلاحيات التي يحددها المدعي العام العسكري لأعضاء النيابة العسكرية التابعين له على مختلف درجاتهم.

وأخذ بما اتبعه القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٦٠ بإصدار قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية العام، الذي منح وزير الداخلية دون غيره سلطة حفظ التحقيق لعدم الأهميه؛ فقد منح قانون المحاكمات والعقوبات هذه السلطة لوزير الدفاع إذا وجد في تفاهة الجريمة أو في ظروفها ما يسوغ هذا التصرف، أو

الاكتفاء بتوقيع عقوبة انضباطية على المتهم إذا كان في ظروفه أو ظروف الخدمة ما يسوغ ذلك.

وقد حدد القانون المحاكم العسكرية وسلطاتها ودرجاتها. وهذه المحاكم تفصل في الجرائم التأديبية الجسيمة المتعلقة بالخدمة العسكرية ومقتضيات الوظيفة فيها، التي أوردها القانون سواء كانت تمثل جناية أم جنحة وفقاً للعقوبة المقررة لها شأنها شأن الجنايات والجنح في القانون الجزائي العام، وعددها (٢١) جريمة ما بين جناية أو جنحة وتمثيل جرائم عسكرية بحتة أو مختلطة بالمعنى السابق توضيحه كلها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالخدمة ومقتضيات الوظيفة ما عدا الأفعال المنصوص عليها في المادة ٤٢ التي تقع من العدو أو الأسرى إذا كانت تشكل جريمة حرب محظورة في الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها دولة الكويت..

والمحاكم العسكرية نوعان:

أ – المحاكم الميدانية:

وهي درجتان: المحكمة الميدانية العليا، وتشكل من ثلاثة ضباط برئاسة أقدمهم، ولا تقل رتبته عن مقدم. والمحكمة الميدانية الانضباطية، وتشكل من ثلاثة ضباط برئاسة أقدمهم على ألا تقل رتبته عن نقيب. ولا يشترط أن يكون الضابط من أعضاء القضاء العسكري، ولكنه في هذه الحالة عليه أن يحلف اليمين المقررة.

وتباشر هذه المحاكم اختصاصها في الحالات التي تعد القوة العسكرية في خدمة الميدان داخل البلاد أو خارجها أو كانت موجودة في مناطق العمليات الحربية زمن الحرب أو كانت مشتبكة مع العدو أو توشك على الاشتباك معه، طبقاً لأحكام المادة ٢٤ من المرسوم بقانون. ولاشك أن هذه الحالات تقتضي العمل بأحكام خاصة تتلاءم مع ظروفها ومقتضياتها وتستلزم الحزم والسرعة وبساطة الإجراءات حرصاً على أعلى المصالح الوطنية، وهي أمن الدولة وسلامتها.

وتختص المحكمة الميدانية العليا بجرائم الجنايات أو المخالفات التي يرتكبها الضباط، أما المحكمة الميدانية الانضباطية فتنظر جرائم الجنح التي

يرتكبها ضباط الصف والجنود. ويصدق الأمير على أحكامها الصادرة بالإعدام أو بالطرد والتجريد للضباط، ويصدق وزير الدفاع على باقي الأحكام الصادرة من المحكمتين.

ب - المحاكم الجزائية العادية:

جميع هذه المحاكم تشكل من أعضاء القضاء العسكري، القضاة المجازين في القانون المعينين في وظيفة القضاء بمرسوم، وهي أربع درجات.

١ – محكمة التمييز العسكرية: وتختص بنظر الطعون على الأحكام الصادرة من المحكمة العسكرية العليا والمحكمة العسكرية الابتدائية وطلبات إعادة النظر.

٢ – المحكمة العسكرية العليا: تختص بنظر الجرائم التي يرتكبها أو يسهم فيها الضباط، ومواد الجنايات العسكرية التي يرتكبها غيرهم من الخاضعين لأحكام المرسوم بقانون.

٣ – المحكمة العسكرية الابتدائية: وتختص بنظر مواد الجنح الأخرى، وتطبق هذه المحاكم أحكام قانون الجزاء وقانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية فيما لا يتعارض مع أحكام المرسوم بقانون. وأبرز المشرع في المادة ٦٣ منه الأسلوب الأساسي الذي انتهجه في التشريع، فنص على الإحالة إلى القواعد العامة الواردة في القوانين العامة فيما لم يرد به نص في القانون أو ما لا يتعارض مع أحكامه[١].

ويتبين من سرد بعض أحكام هذا المرسوم بقانون رقم١٣٦ لسنة ١٩٩٢ في تلك الإلمامة السريعة مدى ما يترتب على إيقافه من فراغ كبير في مجال حيوي يؤثر على سير مرفق حيوي يحمي كيان الدولة، ومجتمع عسكري أساسه الانضباط والانتظام.

(١) المذكرة الإيضاحية للمرسوم بقانون رقم ١٣٦ /١٩٩٢.

ثانياً – سلطات العقاب في التشريعات العسكرية المقارنة:

إن المد القومي الذي شمل العالم العربي في الستينيات وما بعدها، والذي تبناه الدستور الكويتي في المادة الأولى التي تصدرت أحكامه، بقوله: إن الكويت دولة عربية مستقلة ذات سيادة وإن شعب الكويت جزء من الأمة العربية – كان حافزا للمشرع الكويتي لأن تتوافق قوانينه في معظم أحكامها مع تشريعات الدول التي سبقته في إصدارها تحقيقاً للتضامن الفكري للمواطن العربي وتسهيلاً له في معاملاته المتبادلة مع أشقائه العرب.

ومن هذا المنطلق نجد أن هناك توحداً كبيراً بين القواعد الأساسية التي قامت عليها شرائع عدد من الدول العربية كمصر وسوريا والأردن، ونهل المشرع الكويتي من المنبع نفسه الذي استقت منه هذه الدول تشريعاتها فيما عرف عنها بالشريعة الإنجلوسكونية والشريعة اللاتينية سواء في القوانين العسكرية أو تشريعات القانون العام والقانون الخاص الأخرى مع تحليها بما تهدف إليه أحكام الشريعة الإسلامية.

ويحكم نظام العقاب في التشريعات المصرية لائحة العقوبات الانضباطية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم ١٨٤٩ لسنة ١٩٧١ وقانون الأحكام العسكرية رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦. وتمنح اللائحة القادة والرؤساء سلطة توقيع العقوبات الانضباطية، بحسب رتبهم والوظائف القيادية التي يشغلونها، والحد الأدنى للمستوى القيادي لهؤلاء الرؤساء هو قائد الكتيبة، وهو لاتقل رتبته عن مقدم. هذا على خلاف ما أخذت به لائحة الانضباط المعمول بها في الجيش الكويتي التي منحت الرؤساء من رتبة العريف فأعلى (وهي أدنى رتب الجيش في التسلسل الرئاسي) سلطة توقيع عقوبات انضباطية تتلاءم مع رتبته أخذاً في ذلك بالنظام العسكري الفرنسي[١].

(١) د. فلاح العنزي: الجريمة العسكرية في التشريع الكويتي والمقارنة، رسالة دكتوراه ١٩٩٦ ص ٢٣٠ و ٥٢٣.

أما الجرائم والمخالفات التي تضمنها القرار الجمهوري المصري فلا تخرج عما ورد في مشروع لائحة الانضباط الكويتية.

أما بالنسبة لسلطات لجان شؤون الضباط في الجيش المصري فقد خصها القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٥٩ في شأن الضباط بتوقيع عقوبات تأديبية عليهم حددها بالترك في الترقية – الإحالة إلى الاستيداع – الإحالة إلى التقاعد – الاستغناء عن الخدمة – الحرمان من الأقدمية في الرتبة أو تنزيل الرتبة إلى درجة أدنى، وذلك في حالة خدمة الميدان فقط.

وحدد مستويات القيادات والسلطات التي تعهد إلى كل مستوى يمارسها وفقاً لدرجة وظيفة المتهم أو نوع التهمة والعقوبة التي توقع على كل فئة منهم، وهذا القانون نتاج توحيد القانونين السوري والمصري في هذا المجال خلال فترة الوحدة. ويلاحظ أن القانون توسع كثيراً في منح السلطات العقابية لهذه اللجان، التي لا تختلف كثيراً في تشكيلها ومضمونها عن المجالس التأديبية التي ينص عليها قانون الخدمة المدنية والهدف منها.

ويلزم الإشارة إلى أن هذه العقوبات، ومنها الإحالة إلى الاستيداع، قد عهد إلى اللجان بتوقيعها بناء على قانون الخدمة.

أما بالنسبة للعقاب القضائي العسكري، فبمقارنة القانونين الكويتي والمصري، نجد أن كليهما قد أخذ أساساً بالشريعة الإنجلوسكونية وإن كانت قد طعمت ببعض الأحكام الواردة في التشريعات العسكرية اللاتينية (كفرنسا – وإيطاليا)، ولكن التشريع الكويتي استفاد من الفترة الزمنية التي انقضت بين صدور القانون المصري عام ١٩٦٦ والقانون الكويتي عام ١٩٩٢ والمتغيرات والمفاهيم التي استجدت خلال هذه الحقبة، فضلاً عن الانتقادات الشديدة التي وجهت إلى التشريع المصري والتزامه كثيراً من القواعد الإنجلوسكونية التي لحقها التعديل والتغيير. وقد راعى المشرع الكويتي ذلك، ولذا تضمن المرسوم بقانون اختلافات متميزة وأحكاماً فارقة بين النظامين. وقد زادت هذه الفوارق في مشروع قانون العقوبات والمحاكمات المعروض على مجلس الأمة الحالي ومدرج في جدول أعماله نتيجة ما أبدته لجنة إعداده من ملاحظات، وأبرز ما ورد في

المرسوم بقانون الحالي، وتضمنه أيضاً المشروع في مجال سلطات العقاب، يمكن إيجازه فيما يأتي:

١ – نص المشروع على أن يتولى أعمال النيابة العسكرية أعضاء القضاء العسكري القانونيون على خلاف القانون المصري الذي لم يشترط ذلك إلا بالنسبة للمدعي العام العسكري.

٢ – أوكل سلطة القضاء إلى قضاة مؤهلين في القانون ومعينين بمرسوم على خلاف قانون الأحكام العسكرية المصرية، الذي لم يستلزم أن يكون القضاة قانونيين.

٣ – ألغى سلطة التصديق على أحكام المحاكم العادية، وجعل التقاضي على درجات، وعلى رأسها محكمة التمييز.

٤ – وضع لكل جريمة من الجرائم الواردة فيه عقوبة محددة، والحد الأقصى للعقوبة المقيدة للحرية أو الغرامة، وفقاً لما يأخذ به قانون الجزاء العام، بينما وضع التشريع المصري الحد الأعلى للعقوبة دون الحد الأدنى تاركاً السلطة للمحكمة في النزول بها إلى أقل من ذلك حتى لو وصلت إلى مجرد الغرامة المالية.

٥ – أما التشريعات الإنجلوسكونية، ففي نظم العقاب البريطانية Militarybritish regulations والنظام الأمريكي فإنه لا يوجد فصل بين العقوبة الانضباطية التأديبية والعقوبات العسكرية والسلطات التي توقعها؛ إذ يجمعها تجميع قانوني واحد، فلا يوجد فصل بين الخطأ الانضباطي أو العقوبة الانضباطية والجريمة العسكرية والعقوبات المقررة عليها، والقائد هو الذي ينظر في جميع الأفعال المؤثمة ويفصل فيها أو يحيلها إلى المحكمة المختصة، ولا تختلف هذه التشريعات إلا في تعريف القائد ورتبته وصفته الوظيفية، وتعطي هذه التشريعات حق الطعن في حكم القائد أو قراره أمام المحاكم العسكرية أو المدنية بحسب الأحوال.[١]

(١) د. فلاح العنزي – الجريمة العسكرية، مرجع سابق ص ٥٢١.

أما التشريعات اللاتينية التي تتبنى قواعدها معظم الدول الأوروبية فتفصل بين الجرائم والعقوبات التأديبية والانضباطية والجرائم العسكرية والسلطات التي تباشر العقاب في كل منها وهو ما أخذ به التشريع الكويتي، كما نبذ التشريع المصري النظام الإنجلوسكوني الذي كان يأخذ به قانون الأحكام العسكرية القديم، واتبع التشريع الأوربي في هذه الخصوصية.

ثالثاً – سلطات العقاب في قوة الشرطة:

ينظم سلطات العقاب في هذا المجال المرسوم الأميري رقم ١٢٤ لسنة ١٩٩٨ استناداً إلى المادة ٢١ من قانون الشرطة، وهي مطابقة للمادة ٢٣ من قانون الجيش، وقد تضمن هذا المرسوم العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على المخالفات الوظيفية التي يرتكبها رجال الشرطة، وأجاز المرسوم لوزير الداخلية سلطة تحديد المخالفات التي يعاقب عليها عضو الشرطة والسلطات التي توقع هذه العقوبات. كما فوضه في تشكيل مجالس تأديب تختص بمحاكمة المخالفين من قوة الشرطة في حالة الخطأ الجسيم وتوقيع العقوبة الانضباطية عليهم.

وقد أصدر وزير الداخلية استناداً إلى المادة ٤ من المرسوم قراره الوزاري رقم ٨٩٨ لسنة ١٩٩٨ باللائحة التنفيذية للمرسوم. ويبين الجدول المرفق العقوبات الانضباطية والسلطات الرئاسية المخولة توقيعها. وتنحصر هذه السلطات في الوزير – وكيل الوزارة - الوكلاء المساعدين – مديري الإدارات العامة ومن في حكمهم ومساعديهم – ومدير الإدارات وقادة المناطق ومن في حكمهم ومساعديهم – رئيس المخفر ورئيس القسم وضابط النوبة – ضابط إدارة أو ضابط مخفر. بحسب التسلسل الرئاسي.

كما تضمن الجدول النص على صلاحية إدارة المحاكمات العسكرية في توقيع العقوبات الواردة فيه بمعرفة المجالس التأديبية، ولا يجوز توقيع هذه العقوبات على رجال الشرطة إلا ممن يشغل هذه المناصب من الموظفين غير

المدنيين، ومن المعروف أنه يشغل منصب وكيل وزارة الداخلية رتبة عسكرية، وكذلك معظم الوكلاء المساعدين.

مجالس تأديب قوة الشرطة:

يتكون مجلس التأديب من ثلاثة ضباط، أحدهم – على الأقل – من المجازين في القانون برئاسة أقدمهم بحيث لا تقل رتبته عن مقدم، وتتولى إدارة المحاكمات مهمة الادعاء أمام المجلس وتشكيل المجلس يأخذ صورة التأديب شبه القضائي – ويصدر المجلس قراره بأي من العقوبات الواردة في المرسوم، وهي كما هو مبين في الجدول المرفق تشمل عقوبات إدارية وعقوبات مالية وعقوبات مقيدة للحرية والحجز والحبس الذي لا يتجاوز ٦٠ يوما وتنفذ هذه العقوبات بمجرد النطق بها، شأنها شأن العقوبة التي توقع بمعرفة القيادات الرئاسية ما عدا عقوبات الحرمان من العلاوة الدورية، والحرمان من العلاوة الدورية مع الحبس، وتأخير الترقية، والحبس فلا تنفذ إلا بعد اعتمادها من الوزير بالنسبة للضباط ومن وكيل الوزارة بالنسبة لضباط الصف والأفراد.

وقد أجاز القرار الوزاري للسلطة المختصة أيضاً أن توقع عقوبة الحجز الذي لا يزيد على أربعة أيام فورياً على أعضاء قوة الشرطة عدا رتبة العميد فأعلى عند ارتكابه إحدى المخالفات الآتية: عدم أداء التحية – عدم احترام من يعلوه رتبة – ارتداء الزي العسكري بشكل مخالف – إساءة استخدام المعدات العسكرية – فقد الهوية أو عدم حملها أو إخفائها – الظهور بمظهر غير لائق يخالف مقتضيات الوظيفة، وكلها لها مثيل في الأمر الإداري بلائحة الانضباط في الجيش.

أما الجرائم العسكرية التأديبية وفقاً لما سبق عرضه فلا عقاب عليها إلا بهذه الإجراءات والعقوبات الواردة في المرسوم، فإذا ما كانت – على الرغم من ارتباطها بالوظيفة – تشكل جريمة من جرائم القانون العام فإنها تحال من وزير الداخلية إلى النيابة العامة، وهو أمر مقبول تماماً في مجال الوظيفة الشرطية التي تعدها بعض التشريعات وظائف مدنية أو شبه مدنية تباشر في بعض جوانبها مهام عسكرية محدودة.

ونبين في الجدول التالي العقوبات الانضباطية للضابط وبقية أعضاء قوة الشرطة، والسلطة المختصة بتوقيع هذه العقوبات.

السلطة المختصة	العقوبات الانضباطية للضباط	العقوبات الانضباطية لبقية أعضاء قوة الشرطة
الوزير.	جميع العقوبات المنصوص عليها بالمادة الرابعة من هذه اللائحة.	جميع العقوبات المنصوص عليها بالمادة الرابعة من هذه اللائحة.
وكيل الوزارة.	١- التنبيه. ٢- التأنيب. ٣- الإنذار. ٤ – الإنذار وتكليف حتى (٧) خدمات. ٥ – التكليف. ٦ – الخصم (١٠) أيام والحجز (٢٠) يوماً. ٧ – الخصم (٢٠) يوماً. ٨ – الحجز (٤٥) يوماً. ٩ – الحرمان من العلاوة الدورية. ١٠ – الحرمان من العلاوة الدورية والحبس (٣) أيام. ١٢ – تأخير الترقية لمدة لا تجاوز (٣) أيام. ١٣ – الحبس (١٠) أيام حتى رتبة رائد.	١ – التنبيه. ٢ - التأنيب. ٣ – الإنذار. ٤ – الإنذار وتكليف حتى (٧) خدمات. ٥ – التكليف. ٦ – الخصم (١٢) يوماً والحجز (٢٥) يوماً. ٧ – الخصم (٢٥) يوماً. ٨ – الحجز (٥٥) يوماً. ٩ – الحرمان من العلاوة الدورية. ١٠ – تأخير الترقية مدة لاتجاوز سنة ونصف. ١١- الحرمان من العلاوة الدورية والحبس (٢٥) يوماً ١٣ – تأخير الترقية لمدة لا تجاوز (٤) اشهر الحبس؛ (٢٥) يوماً. ١٣ – الحبس مدة (٥٥) يوماً.
وكيل الوزارة المساعد.	١ – التنبيه. ٢ – التأنيب. ٣ – الإنذار. ٤ – الإنذار وتكليف حتى (٥) خدمات. ٥ – التكليف حتى (٧) خدمات. ٦ – الخصم (٧) أيام والحجز (١٥) يوماً. ٧ – الخصم (١٥) يوماً. ٨ – الحجز (٢٠) يوماً. ٩ - الحرمان من العلاوة الدورية. ١٠ – الحبس (٧) أيام حتى رتبة رائد.	١ – التنبيه. ٢ - التأنيب. ٣ – الإنذار. ٤ – الإنذار وتكليف حتى (٧) خدمات. ٥ – التكليف حتى (٢٠) خدمه. ٦ – الخصم (١٠) ايام والحجز (٢٠) يوماً. ٧ – الخصم (٢٠) يوماً. ٨ – الحجز (٥٠) يوماً. ٩ – الحرمان من العلاوة الدورية. ١٠ – الحبس (٤٥) يوماً.
مدير إدارة عامة ومن في حكمه.	١ – التنبيه. ٢ – التأنيب. ٣ – الإنذار. ٤ – الإنذار وتكليف حتى (٢) خدمات. ٥ – التكليف حتى (٥) خدمات. ٦ – الخصم (٥) أيام والحجز (١٠) أيام. ٧ – الخصم (١٠) أيام. ٨ – الحجز (٢٠) يوماً. ٩ – الحبس (٥) أيام حتى رتبة رائد.	١ – التنبيه. ٢ – التأنيب. ٣ – الإنذار. ٤ – الإنذار وتكليف حتى (٥) خدمات. ٥ – التكليف حتى (١٥) يوماً. ٧ - الخصم (١٥) يوماً. ٨ – الحجز (٤٠) يوماً. ٩ – الحبس (٣٥) يوماً.

السلطة المختصة	العقوبات الانضباطية للضباط	العقوبات الانضباطية لبقية أعضاء قوة الشرطة
مساعد مدير إدارة عامة ومن في حكمه.	١ – التنبيه. ٢- التأنيب. ٣- الإنذار. ٤ – التكليف حتى (٢) خدمة. ٥ – الخصم (٧) أيام. ٦ – الحجز (٧) أيام. ٧ – الحبس (٣) أيام حتى رتبة رائد.	١ – التنبيه. ٢- التأنيب. ٣ – الإنذار. ٤ التكليف حتى (١٠) خدمات. ٥ – الخصم (١٠) أيام. ٦ – الحجز (٣٠) يوماً. ٧ – الحبس (٢٥) يوماً.
مدير إدارة أو قائد منطقة ومن في حكمهما.	١ – التنبيه. ٢ – التأنيب. ٣ – الإنذار. ٤ – التكليف حتى (٢) خدمة. ٥ – الخصم (٥) أيام. ٦ – الحجز (٥) أيام.	١ – التنبيه. ٢ – التأنيب. ٣ – الإنذار. ٤ التكليف حتى (١٠) خدمات. ٥ الخصم (١٠) أيام. ٦ – الحجز (٢٠) يوماً. ٧ – الحبس (٢٥) يوماً.
مساعد مدير إدارة ومن في حكمه.	١ – التنبيه. ٢ – التأنيب. ٣ – الإنذار ٤ – الخصم (٣) أيام. ٥ – الحجز (٣) أيام.	١ – التنبيه. ٢ – التأنيب. ٣ – الإنذار. ٤ – تكليف حتى (٥) خدمات. ٥ – الخصم (٥) أيام. ٦ – الحجز (١٥) يوماً. ٧ – الحبس (١٠) أيام.
رئيس مخفر. رئيس قسم. رئيس نوبة.	١ – التنبيه. ٢ – التأنيب. ٣ – الإنذار. ٤ – الخصم (٢) يوم. ٥ – الحجز (١) يوم	١ – التنبيه. ٢ – التأنيب. ٣ – الإنذار. ٤ – التكليف بخدمات حتى (٢) خدمات. ٥ – الخصم (٣) أيام. ٦ – الحجز (٧) أيام. ٧ – الحبس (٥) أيام
ضابط إدارة. ضابط مخفر.	لا يوجـــد	١ – التنبيه. ٢ - التأنيب. ٣ - الإنذار. ٤ – التكليف حتى (٢) خدمة. ٥ – الخصم (٢) يوم. ٦ – الحجز (٥) أيام.
إدارة المحاكمات العسكرية.	جميع العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في البنود من ١ – ٨ من هذه اللائحة.	جميع العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في البنود من هذه اللائحة.

الخاتمـة

تقويم نظام العقاب في مجال الوظيفة العامة بالكويت:

أولاً – بالنسبة للوظائف المدنية:

لاشك أن المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية، قد قفز بنظام الخدمة المدنية في الكويت إلى طفرة جديدة تتساوى فيها أحكامه مع أحدث القوانين الوضعية، حيث تضمن الأسس والقواعد الرئيسية الثابتة المتعلقة بالخدمة الوظيفية في القانون وترك أداة أدنى كالمرسوم أو القرار التنظيمي لوضع القواعد والتفصيلات التي تتطور بحسب التغييرات السريعة في عصرنا الحالي، تجنباً للصعوبات التشريعية والإجرائية التي يستلزمها تعديل قانون. ولكن يجب أن يصحب ذلك – بخاصة مع التكنولوجيا الحديثة – أن تقوم الجهة المعنية لهذا المجال بإصدار مرجع Manuel، ويحدد سنوياً بالحذف أو الإضافة لكل تعديل يطرأ على الأحكام التي تصدر بأداة أدنى من القانون، ويشمل كل ما يتعلق بالخدمة المدنية، ونظام العقاب فيها يكون تحت نظر الباحثين والمطبقين لأحكامه.

كما أن هناك بعض الجرائم الوظيفية التي يجب أن تحدد بوصفها في باب التأديب، حتى تلفت النظر إلى خطورتها بالإضافة إلى الجريمة التأديبية الحالية التي يتسع ركنها لجميع الأخطاء الإدارية الأخرى.

ونظراً لخطورة الإحالة إلى النيابة العامة أو إلى مجلس الخدمة المدنية كهيئة تأديبية وأثرها الأدبي أو القانوني على الموظف، سواء أقرت الجهة المحال إليها براءته أو عقابه، فإنه يلزم النص على ألا تكون هذه الإحالة إلا بناء على لجنة قانونية تقرر ملاءمة هذه الإحالة من الناحية القانونية.

وإذا كان الأصل أن توقع العقوبات التأديبية على المخالفات التأديبية الوظيفية خلال الخدمة، فليس هناك ما يمنع - إذا نص القانون على ذلك - من

محاسبة الموظف تأديبيا عن الأخطاء التي ارتكبها سواء وهو في الخدمة ولم تكتشف إلا بعد خروجه، أو قام بها بعد انتهاء خدمته في خلال فترة معينة يحددها القانون، هي غالباً فترة التقادم، بخاصة تلك المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الدولة المالية أو العينية.

وكان قانون الوظائف المدنية السابق (رقم ٧ لسنة ١٩٦٠) يقنن هذا الحكم أسوة بما تقضي المادة ٨٨ من قانون العاملين المصري، وأغفلها القانون الكويتي الحالي اكتفاء منه بالنص على أنه لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من مسؤوليته الجزائية والمدنية عند الاقتضاء، وحكم هذا النص بديهي، ولكن إغفال المشرع الكويتي في قانون الخدمة المدنية الحالي لسلطة العقاب على المخالفات التأديبية للموظف الذي ترك الخدمة، كإفشائه أسرار العمل، أو احتفاظه ببعض وثائقها، أو كانت إجراءات التحقيق بشأنها بعد انتهائها، يعدّ كأنه من باب الغفران والعفو عما سبق.(١)

ثانياً – بالنسبة للوظائف العسكرية:

يتبين جلياً مما سبق عرضه أن النظام العقابي المطبق فعلياً في الجيش لا يتناسب مطلقاً مع متطلبات الانضباط وضرورة الانتظام التي يقتضيها حسن سير العمل في المرفق المكلف الدفاع عن الوطن، كما أنه يستند إلى قواعد غالباً ما تكون عرفية وأوامر تنظيمية تجاوزها الزمن في مرحلة تغيرت فيها حقوق الإنسان وضمانات الموظف.

كما يؤخذ على نظام العقوبات الانضباطية التي توقع من الرؤساء بخاصة في الجرائم التأديبية الجسيمة أو العقوبات المقيدة للحرية عدم ضمان الحيدة وعدم وجود الرقابة القضائية أو شبه القضائية التي تصحح الانحراف في توقيعها، على خلاف الموظف المدني، وقديماً كان القائد رئيساً وأباً، واحترام الصغير للكبير وعطف الكبير على الصغير ورحمته به عرفاً يحقق التوازن في

(١) د. ماجد الحلو – القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق، ص ٣٦٦.

قرارها عند ممارسة السلطة وقد غابت هذه المعاني التي أشار إليها الأمر الإداري الصادر من قيادة الجيش عام ١٩٦١[١] في كثير من حالات التطبيق العملي للرئاسات الشابة. وهذا الأمر يقتضي إعادة النظر في العقوبات التي توقع من القادة مباشرة، وبعضها دون تحقيق، وقد يكون هذا النظام مقبولاً في حالة خدمة الميدان أو في شأن المخالفات البسيطة ذات العقوبات البسيطة التوجيهية أو التأنيبية أو التعليمية كالإنذار والتوجيه لأمر إجراء تمارين أو ساعات عمل زيادة أما أن توقع عقوبة حبس أو حجز تتجاوز الستين يوماً فهذا أمر غير مقبول.

ولنا في التشريعات الإجرائية الجزائية قدوة؛ إذ أجازت إصدار أمر جزائي من وكيل النيابة العامة بعقوبة في بعض الجنح البسيطة لا يتضمن الحبس، بدلاً من اللجوء إلى المحكمة المختصة. ويجوز للمتهم أن يرفض الأمر الجزائي فتحال الدعوى إلى المحكمة.

كما أن عقوبات الطرد أو العزل التي تمنحها لوائح الجيش لرئيس الأركان ولوائح الشرطة للوزير يجب أن يعقب على توقيعها لجان قضائية أو شبه قضائية. كما تضمن قانون المحاكمات محاكم قضائية أعلى من المستويات التي يحتاج إليها العمل في هذا المجال مثل إنشاء محكمة تمييز عسكرية، فليس من المقبول أن يكون في الدولة محكمتا تمييز، وكان يمكن الاكتفاء بدائرة في محكمة التمييز يشارك في عضويتها عضوان من القضاء العسكري.

ولكن هذه الملاحظات لا ترتقي إلى مستوى الخطورة التي تترتب على ترك جيش دون قانون ينظم العقاب على الجرائم العسكرية الجسيمة التي تقع في مجاله، – بل بعضها قد وقع في أثناء الغزو – وندر أن نجد مثل هذا الفراغ التشريعي الواسع في مجال الخدمة العسكرية في الدول العربية أو حتى الخليجية، هذا فضلاً عن الدول الأجنبية.

ولا ندرى هل العيب ينسب إلى الحكومة أو إلى مجلس الأمة في شأن التعاون في إصدار مشروع القانون البديل للمرسوم بقانون ١٣٦ لسنة ١٩٩٢ المغضوب عليه، ودور الفقه في ذلك؟

---

(١) انظر ما سبق ص ٤٧.

ونحن لا ننكر أن هناك ملاحظات على بعض مواد القانون الموقوف، ولكننا لا ننكر عليه أيضاً ما تضمنه من أحكام حديثة وإجراءات عادلة ولا سيما فيما يتعلق بالجرائم ضد قانون الحرب الدولي واتفاقيات جنيف بالنسبة للقانون الدولي الإنساني.

ونرى أن الضرورة الملحة تقتضي سد هذا الفراغ التشريعي بشكل أو بآخر.

وفي الختام وبعد أن عرضنا لرأي الفقه بمختلف توجهاته في شأن المراسيم الأميرية الصادرة في أثناء فترة الحل، ثم أبرزنا أحكام المحاكم القضائية والدستورية على مختلف درجاتها وفئاتها، وهي أحكام لها احترامها وإلزامها القانوني، فإننا نؤكد على حرية الفقه في أن يختلف، ولا نصادر حتى في أن ينقد وينتقد ويحلل هذه الأحكام ويشير وينصح، ففي ذلك إثراء للثروة القانونية محلياً ودولياً، كما أنه يسعى لتوجيه نظر السلطات الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية إلى دراسة أفكاره. وهذا الفقه يؤثر على قراراتها وأحكامها، فتثبت خطواتها في الطريق الذي سلكته أو على الرأي الذي انتهجت أو ترجع فيه بالإلغاء أو التعديل.

ولكن في جميع الأحوال نرى أنه إذا ما صدرت أحكام قضائية ملزمة أو من محاكم يؤخذ قضاؤها مأخذ القانون، فعلى هذه الآراء، على اختلافها، أن تتفق وتنادي بضرورة التزام أحكام القضاء إلى أن يصدر المشرع قراراً بتعديل القوانين الصادرة خلال الحل الاستثنائي أو إلغائها. والفقه في ذلك يكون بالفعل السلطة الرابعة قبل الصحافة وغيرها، التي تحث على تنفيذ أحكام القضاء، وتجبر الحكومة والسلطة التشريعية على المسارعة في إصدار قانون يلغي قانون القضاء العسكري الموقوف – إذا لزم – لسد هذا الفراغ المعيب في مجال التجريم والتأديب العسكري في القوات المسلحة وتحقيق الانضباط والانتظام والثواب والعقاب والعدالة القضائية فيه.

و آخر دعواهم أن الحمد لله رب العالمين.