

الضمانات التأديبية للموظف العام دراسة تحليلية تطبيقية على دولة الكويت

المستشار الدكتور/عبدالله حباب الرشيدى
مجلس الوزراء - الفتوى والتشريع - دولة الكويت

ملخص:

يعتبر التأديب مزيجاً من الإدارة العامة والقانون معاً، يتعين معه التوفيق بين مقتضيات الضمان (القانوني) والفاعلية (الإدارة العامة).

وتنصب هذه الدراسة على تحليل أحكام القضاء الإداري في الكويت ومصر وفرنسا، وتعتمد دراسة تطبيقية مقارنة جادة للضمانات التأديبية للموظف العام في دولة الكويت، وقد استعرضت الضمانات الشكلية للتأديب بدءاً من الإحالة للتحقيق وكتابة التحقيق، والضمانات الموضوعية ما تعلق منها بضمان حييدة هيئة التحقيق وضمان المواجهة وحق الدفاع والضمانات المقررة ضد إجراء التفتيش والوقف عن العمل لمصلحة التحقيق. وإذا كانت الدول تنتهج ثلاثة أساليب للتأديب، أسلوب إداري، قضائي، شبه قضائي، فقد تبين أخذ المشرع في دولة الكويت الأسلوب الإداري.

ولبيان مبادئ شرعية الجزاء التأديبي وتسبب قرار الجزاء التأديبي وعدم جواز تعدد الجزاء التأديبي عن ذات الفعل مرتين، باعتبارها ضمانات للتأديب في مرحلة توقيع الجزاء التأديبي، اعتنت الدراسة أيضاً، بإبراز مبدأ ملاءمة الجزاء التأديبي، ومبدأ ضرورة تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية، ومبدأ شخصية الجزاء التأديبي، كضمانات موضوعية تصاحب الجزاء التأديبي، كما استعرضت الدراسة موضوع التصرف في التحقيق والتظلم من قرار الجزاء، وقد اختتمت بإيضاح التطبيقات القضائية الحديثة في الموضوعات التي عالجتها، على نحو يساهم في وصول المعلومات للباحث في هذا الفرع من فروع المعرفة.

مقدمة

يلعب التأديب في الوظيفة العامة دوراً محورياً في إرساء قواعد الانضباط الوظيفي. فموضوع التأديب يعتبر مزيجاً من الإدارة العامة والقانون معاً يتعين فيها إقامة توازن دقيق بين مقتضيات الضمان (القانوني) والفاعلية (الإدارة العامة)^(١).

ويلاحظ أن القضاء الإداري قد أسهم بإحاطة الوظيفة العامة والموظف بالعديد

(١) انظر: د. مصطفى محمود عفيفي، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان - دراسة مقارنة في

من الضمانات، وبذل مجهوداً كبيراً لمحاولة إيجاد نقاط توازن بين المصلحتين في الوقت نفسه^(٢).

وسوف نقوم بدراسة تحليلية تطبيقية مقارنة لقواعد ونصوص التأديب، وستكون الدراسة منصبة على النظام الكويتي مع التعرض للنظام الفرنسي باعتباره مصدراً هاماً للنظم الوظيفية، على النحو التالي:

- المبحث الأول : تنظيم السلطة التأديبية في الكويت
- المطلب الأول : تنظيم السلطة التأديبية في الكويت وفقاً للقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة
- المطلب الثاني: تنظيم السلطة التأديبية في الكويت وفقاً للمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية.
- المبحث الثاني: ضمانات التأديب في مرحلة التحقيق وتوقيع الجزاء الإداري.
- المطلب الأول : ضمانات التأديب في مرحلة التحقيق.
- المطلب الثاني: ضمانات التأديب في مرحلة توقيع الجزاء الإداري.

(٢) القوانين الوظيفية للعاملين في مصر والدول العربية، بدون دار نشر، ١٩٨٢م، ص ٧ وما بعدها .
راجع: د. محمد عبد اللطيف، الوظيفة العامة، مكتبة العالمية بالمنصورة، ١٩٨٨م، ص ١١٩ وما بعدها. د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٣م، ص ٣٩ وما بعدها.

المبحث الأول تنظيم السلطة التأديبية في الكويت

تمهيد وتقسيم:

تنتهج الدول ثلاثة أساليب للتأديب، أسلوب إداري، وأسلوب قضائي، وأسلوب شبه قضائي.

ويقوم الأسلوب الإداري على تولى الرئيس الإداري سلطة توقيع الجزاء على الموظف، ويتميز هذا الأسلوب بالفاعلية حيث إن الرئيس الإداري هو (إداري جهة) على متابعة الموظف، كما أن منحه سلطة توقيع الجزاء على الموظف يؤدي إلى حسن سير العمل الإداري؛ نظراً لأنه يحقق السرعة في توقيع الجزاء على الموظف المخطئ، ولكن يعاب على هذا الأسلوب أنه يجعل الرئيس الإداري خصماً وحكماً في آن واحد^(٣).

ويقوم الأسلوب القضائي على تولى جهة قضائية مهمة المحاكمة التأديبية للموظف، ويمتاز هذا الأسلوب بأنه يتضمن ضمانات عديدة لصالح الموظف، هي الضمانات التي تصاحب العمل القضائي وأهمها الحيطة والموضوعية، ولكن يؤخذ على الأسلوب القضائي أنه يتسم بالبطء، مما يقلل من فاعلية نظام التأديب.

ويقوم الأسلوب شبه القضائي على مساءلة الموظف الذي يرتكب مخالفة تأديبية أمام مجلس تأديب مكون من عناصر إدارية وعناصر قضائية، وتعتبر هذه المجالس بمثابة جهات ذات اختصاص قضائي.

وقد أخذ القانون الكويتي بالأسلوب الإداري، فيما يتعلق بتأديب الموظف، ويبين ذلك من مطالعة نصوص المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩، بشأن الخدمة المدنية، ومرسوم نظام الخدمة المدنية الصادر في ١/٤/١٩٧٩، فقد أوردت تنظيماً شاملاً متكاملًا لتأديب الموظفين الخاضعين لأحكامهما، وتضمنت أحكامهما تنظيماً للسلطة التأديبية التي كان ينظمها قانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠^(٤).

(٣) انظر: د. يسري محمد العصار. المبادئ التي أرستها المحكمة الدستورية العليا في مجال الوظيفة العامة، بدون دار نشر، ٢٠١١ - ص ٢٦١.

(٤) نشير إلى بعض القوانين الخاصة التي ورد بها تشكيل مجالس تأديب منها على سبيل المثال: القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٢ بنظام السلكين الدبلوماسي، والقنصلي، والمنشور في الجريدة الرسمية - الكويت اليوم العدد ٣٨٩ - السنة الثامنة. والقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٦ في شأن تنظيم التعليم العالي المنشور في الجريدة الرسمية الكويت اليوم العدد ٥٧٢، السنة الثانية عشرة. كما أنه =

ويصدر قانون الخدمة المدنية أُعيد تنظيم هذه السلطة وتوحيدها، فعهد بها إلى السلطة الرئاسية سواء في صورتها الفردية، أم الجماعية، وقد وضع المشرع في اعتباره عندما أخذ بالنظام الرئاسي في تنظيمه للسلطة التأديبية ما يتميز به هذا النظام، وتتجلى مظاهر أخذ التشريع بالنظام الرئاسي وتوحيده للسلطة التأديبية في أنه: خول الوزير، أو وكيل الوزارة حسب الأحوال سلطة إصدار قرارات الوقف عن العمل، وتوقيع جميع العقوبات التأديبية دون قيد، وبالنسبة لشاغلي الوظائف العليا فقد ناط بهذا الاختصاص إلى مجلس الخدمة المدنية كهيئة تأديبية، وأناط بسلطة تأديبية واحدة اختصاص توقيع كافة العقوبات التأديبية المنصوص عليها فيه دون تمييز بين نوعي المخالفات سالفة البيان⁽⁵⁾.

= نظرًا لضرورات الخدمة والنظام في الجيش، فإن تأديب الموظفين المدنيين، والمستخدمين، والعمال العاملين في الجيش، يجري استثناءً من القواعد العامة، وفقاً للإجراءات، وأمام الهيئة التي يصدر بها قرار من وزير الدفاع، وهذا ما نصت عليه المادة (٢٤) من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الجيش، المنشور في الجريدة الرسمية الكويت اليوم العدد ٦٣٥ - السنة الثالثة عشرة. راجع أيضاً: نصوص قانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٨ بشأن نظام قوة الشرطة، عدلت الفقرة الثانية من المادة الأولى منه بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٠م. ثم عدلت بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم ٣١ لسنة ٢٠١٦م، وجاء نصها على أنه: «... تسري أحكام هذا القانون على أعضاء قوة الشرطة دون غيرهم. ويسري على الموظفين المدنيين العاملين بوزارة الداخلية أحكام المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية، مع مراعاة أحكام المواد (٨ فقرة ٢/، ١٥، ١٦) من هذا القانون». المنشور في الجريدة الرسمية الكويت اليوم العدد ٦٧٨ - السنة الرابعة عشرة. والمرسوم بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٨١ بشأن مزاوله مهنة الطب البشري وطب الأسنان والمهن المعاونة لهما. المنشور في الجريدة الرسمية الكويت اليوم، ملحق العدد ١٣٤٤ - السنة السابعة والعشرون.

(5) يبين من استقرار وتتبع المراحل التي مر بها تنظيم السلطة التأديبية في الكويت أن نُظمت ولأول مرة بموجب نظام الموظفين والتقاعد الذي صدر عام ١٩٥٣ الذي وضع موضع التنفيذ عام ١٩٥٥، ثم صدر بعد ذلك كادر عمال الحكومة الذي وافقت عليه اللجنة التنفيذية العليا في ١٩٥٥/٨/٣٠ على أن يعمل به اعتباراً من ١٩٥٥/٧/١ - أي بأثر رجعي - ثم ألغي هذان التشريعان عام ١٩٦٠ وحلت محلها ثلاثة تشريعات وضعت لتنظيم أحكام الخدمة المدنية، وهذه التشريعات هي:

- ١- قانون الوظائف العامة المدنية الصادر بالمرسوم رقم ٧ لسنة ١٩٦٠.
 - ٢- قانون العمل بالقطاع الحكومي رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠.
 - ٣- قانون معاشات ومكافآت التقاعد للموظفين المدنيين الصادر بالمرسوم رقم ٣ لسنة ١٩٦٠.
- وقد صدر القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة، وتناول بالتنظيم هيئات تأديبية أناط بها اختصاص توقيع الجزاءات التأديبية عن المخالفات المالية التي يرتكبها الموظفون، ثم صدر المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية، ومرسوم نظام الخدمة المدنية المكمل والمنظم له. ويبين من مطالعة المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية، ومرسوم نظام الخدمة المدنية أنه تم تنظيم السلطة التأديبية بالنظام الرئاسي البحث، فعهد =

وبعد صدور القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة، جاء بتشكيل سلطة تأديبية بالنسبة لما يرتكبه الموظفون من مخالفات ذات طابع مالي، وفي ضوء هذا التنظيم الجديد اقتصر الاختصاص التأديبي لكل من السلطة الرئاسية الفردية لمجلس التأديب شبه القضائية المحددة في قانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ على توقيع الجزاءات التأديبية المحددة فيه بالنسبة لما يرتكبه العاملون الخاضعون لأحكامه من مخالفات إدارية، في حين أصبح الاختصاص التأديبي بالنسبة إليهم عما يرتكبونه من مخالفات ذات طابع مالي، وبذلك انقسم الاختصاص التأديبي بين جهتين وفقاً لطبيعة المخالفة المرتكبة مالية كانت أم إدارية، بعد أن كان أمر هذا الاختصاص موكولاً إلى جهة موحدة قبل صدور قانون ديوان المحاسبة.

= باختصاص توقيع العقوبات التأديبية إلى الوزير، أو وكيل الوزارة حسب الأحوال طبقاً للمجموعة الوظيفية التي يشغلها الموظف، ونوع العقوبة المزمع توقيعها على التفصيل الوارد بالمادة (٦١) والتي حولت الوزير سلطة التعقيب على العقوبات التأديبية الموقعة من وكيل الوزارة، وذلك إما بتعديل هذه العقوبة بتخفيفها، أو تشديدها، أو إلغائها، أو حفظ التحقيق، وقد أتى بنظام قائم بذاته يطبق من تاريخ نفاذه، وينسخ كل حكم سابق عليه يتعارض مع أحكامه، ولقد نصت المادة (٣٦) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية صراحة على إلغاء القانون رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ وما لحقه من تعديلات، وأنه ولئن كان المشرع في تنظيمه الجديد للسلطة التأديبية لم ينص صراحة على إلغاء الهيئات التأديبية المنصوص عليها في قانون ديوان المحاسبة رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بالرغم من تعارضها مع ما تضمنه التنظيم الجديد للسلطة التأديبية، إلا أن المشرع قد نص في الفقرة الأخيرة من المادة ٣٦ سالفه البيان على إلغاء كل نص يخالف أحكام هذا التشريع الجديد. كما صدر القانون رقم ٩ لسنة ٢٠١٥ بإضافة فقرة جديدة للمادة (٣٦) من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية - منشور في الجريدة الرسمية الكويت اليوم العدد ١٢٢٨ السنة الحادية والستون - ص ٧. أضاف إلى المادة (٣٦) من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ فقرة جديدة نصت على أن: (كل ذلك مع عدم الإخلال بالأحكام الواردة بالفصل الرابع من القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ المشار إليه). وقد جاء في المذكرة الإيضاحية لهذا القانون ما نصه: (يتولى ديوان المحاسبة الرقابة المالية على جميع الجهات المشار إليها في قانون إنشائه رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤، ويصدر قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ نص في المادة ٣٦ منه على إلغاء كل حكم يتعارض مع أحكامه، مما حدا بمجلس الخدمة المدنية إلى اعتبار ذلك إلغاءً ضمناً للفصل الرابع من قانون ديوان المحاسبة الذي يحدد المخالفات المالية وينظم تأديب المسؤولين عن ارتكابها، وتدعيماً لدور ديوان المحاسبة وإعادة صلاحياته الرقابية وتفعيلها فيما يتعلق بنظام تأديب المسؤولين نصت المادة الأولى من هذا القانون على إضافة فقرة جديدة إلى المادة ٣٦ من قانون الخدمة المدنية تفيد بأن هذا القانون لا يخل بأحكام المواد الواردة في الفصل الرابع من قانون ديوان المحاسبة المشار إليه وهي المواد من ٥٢ إلى ٧٣ من القانون، ولا يمس الأحكام الخاصة بالتأديب على المخالفات المالية).

ونبحث من خلال هذه المبحث تنظيم السلطة التأديبية في الكويت وفقاً للقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة (مطلب أول)، وتنظيم السلطة التأديبية في الكويت وفقاً للمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية (مطلب ثان)، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

تنظيم السلطة التأديبية في الكويت

وفقاً للقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة

دلت التجارب العملية في مختلف الدول التي توجد بها هيئات مستقلة مختصة بالرقابة المالية، أن هذه الرقابة لا تكون مجدية وذات أثر فعال، إذا اقتصر الأمر فيها على مجرد قيام الهيئات المذكورة بإبلاغ الجهات الخاضعة لرقابتها المالية، بالملاحظات والمخالفات المالية التي تكشف عنها هذه الرقابة، دون أن يكون لتلك الهيئات شأن في تأديب المسؤولين عن ارتكاب تلك المخالفات، مما حدا بتلك الدول ومنها دولة الكويت، إلى المبادرة بتدارك هذا النقص في أنظمة الرقابة المالية، وذلك بتحويل الهيئات القائمة عليها - أيّاً كان تشكيلها - سلطات متفاوتة في المؤاخذات التأديبية لمرتكبي المخالفات المالية.

وإفادة مما أسفرت عنه تلك التجارب، وبتاريخ ٧ يوليو ١٩٦٤م صدر قانون ديوان المحاسبة رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤. (٦) أخذاً بالمنهج المتقدم لتجني الرقابة المالية التي خولها للديوان مجدية ومثمرة، وأورد الأحكام التي تكفل تحقيق ذلك في الفصل الرابع، فجاء بتشكيل سلطة تأديبية بالنسبة لما يرتكبه الموظفون من مخالفات ذات طابع مالي، وفي ضوء هذا التنظيم الجديد اقتصر الاختصاص التأديبي لكل من السلطة الرئاسية الفردية لمجلس التأديب على توقيع الجزاءات التأديبية بالنسبة لما يرتكبه الموظفون من مخالفات إدارية، في حين أصبح الاختصاص التأديبي لديوان المحاسبة عما يرتكبه من مخالفات ذات طابع مالي.

المطلب الثاني

تنظيم السلطة التأديبية في الكويت وفقاً للمرسوم

بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية

يبين من استعراض نصوص المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية ومرسوم نظام الخدمة المدنية، اعتناق المشرع الأسلوب في تنظيم السلطات

(٦) نشر في الجريدة الرسمية في العدد ٤٨٥ - السنة العاشرة - بتاريخ ١٢ يوليو ١٩٦٤، ولأنه حدثت بعض أخطاء مطبعية له تم الاستدراك، وإعادة نشره مصححاً بالعدد رقم ٥٠٩ - السنة الحادية عشرة - بتاريخ ٢٧ ديسمبر ١٩٦٤.

الإدارية؛ حيث اختص جهة الإدارة بمعاقبة الموظف المخطئ، وقد ميز المشرع السلطات التأديبية بين من يشغلون الوظائف القيادية، وباقي فئات الموظفين الذين ينتمون إلى مجموعات الوظائف العامة الفنية والمعاونة.

فقد نصت المادة (١/٥٦) من نظام الخدمة المدنية على أن: «تكون إحالة الموظفين من شاغلي مجموعتي الوظائف القيادية والعامة إلى التحقيق بقرار من الوزير». كما نصت المادة (٢/٥٦) من نظام الخدمة المدنية على ما يلي: «وتكون الإحالة بقرار من وكيل الوزارة بالنسبة لشاغلي الوظائف الأخرى».

أما بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية، فيثور التساؤل عن تحديد الجهة المختصة بإجراء التحقيق معهم.

إن المتأمل لنصوص المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية، ومرسوم نظام الخدمة المدنية يجد أنها: نصت صراحة على تحديد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق، وكذلك السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي، إلا أنها لم تقطع بتحديد الجهة المختصة بإجراء التحقيق، وإنما تضمنت النصوص المتعلقة بالتحقيق (المواد ٥٥، ٥٦، ٥٧، ٥٨، ٥٩) أحكاماً عامة يتعين مراعاتها في التحقيق مع الموظف المحال إلى التحقيق سواء تمت إحالته بقرار من الوزير، باعتباره من شاغلي مجموعتي الوظائف القيادية والعامة، أم بقرار من وكيل الوزارة بالنسبة لشاغلي الوظائف الأخرى.

والقاعدة أن من يملك سلطة تأديب الموظف - يملك إحالته إلى التحقيق، وإن لم يلزم المشرع بنصوص (المواد ٥٥، ٥٦، ٥٧، ٥٨، ٥٩) السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق أن تجريه بمعرفة جهة معينة، فإنه لا جناح عليها في هذه الحالة - أن تباشر التحقيق بمعرفتها، وهو ما اصطلح على تسميته بالتحقيق الإداري؛ وذلك إعمالاً للقاعدة المشار إليها، وهي: أن من يملك سلطة التأديب يملك بالضرورة سلطة الإحالة إلى التحقيق.

ولما كان الوزير - يملك إحالة شاغلي الوظائف القيادية إلى التحقيق بقرار يصدره، ويملك في الوقت ذاته توقيع عقوبة اللوم عليهم كتابة، فإنه ليس ثمة ما يمنع قانوناً من التحقيق معهم إدارياً، دون حاجة بأن هذا يتعارض والمبدأ المستقر عليه من عدم جواز الجمع بين سلطة الاتهام والإدانة، فهذا القول مردود عليه بأن هذا الحظر لا يقوم إلا إذا باشر الوزير التحقيق بنفسه، وهو ما لا يقع عملاً؛ ومن ثم فإذا ما كلف لجنة محايدة من ذوي الاختصاص، أو كلف الإدارة القانونية بإجراء التحقيق الإداري مع أي من هؤلاء،

فقد انتفت حينئذ علة الحظر، وكذلك لا يحتج بأن مجلس الخدمة المدنية هو المختص بتأديب شاغلي مجموعة الوظائف القيادية؛ لأن الاختصاص في هذه الحالة مقصور على توقيع عقوبتي اللوم والفصل، أما عقوبة التنبيه، فيوقعها الوزير كتابة على هؤلاء، كما ورد بنصوص المواد (٦٠، ٦٢، ٦٣) والتي يبين من استعراضها بأنها لم تتضمن تحديداً للجهة التي تتولى التحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، أو ما هي الإجراءات التي تتبع في هذا التحقيق^(٧)

وإنما اكتفت بالإشارة إلى أنه: يجوز للجنة التي يشكلها مجلس الخدمة المدنية لدراسة واقتراح قرار الجزاء التأديبي المناسب، أن تستعين بأراء من تختاره من غير أعضائها، كما يجوز لها أن تكلف أحد أعضائها، أو غيرهم لاستكمال التحقيق المادة (٦٢)، وقد نص المشرع في هذه المادة على «استكمال التحقيق» بدلاً من إجراء التحقيق وهذا يدل - بلا شك - على جواز أن يتم التحقيق إدارياً مع شاغل الوظيفة القيادية، قبل إحالته إلى مجلس الخدمة كهيئة تأديبية، وأنه يجوز للجنة التي يشكلها المجلس المذكور، أن تستكمل هذا التحقيق بمعرفتها، إذا رأت ضرورة لذلك، وهذا ما يتفق والترتيب الطبيعي والمنطقي لإجراء التحقيق بصفة عامة، وفحواه أنه إذا ما وقعت من الموظف، أي كانت درجته مخالفة، فللوزير أو لوكيل الوزارة إحالة التحقيق إلى جهة متخصصة ومحادية، فإذا كان هذا الموظف شاغلاً لوظيفة قيادية، وتبين من التحقيق الإداري الذي

(٧) تنص المادة (٦٢) من مرسوم نظام الخدمة المدنية الصادر في ١٩٧٩/٤/٤ على أن: «يختص مجلس الخدمة المدنية بتأديب شاغلي مجموعة الوظائف القيادية وذلك بتوقيع عقوبتي اللوم والفصل عن الخدمة، والمجلس إحالة الموضوع إلى لجنة تشكل من بين أعضائه لدراسة واقتراح القرار المناسب. ويجوز للجنة أن تستعين بأراء من تختاره من غير أعضائها، كما يجوز لها أن تكلف أحد أعضائها، أو غيرهم لاستكمال التحقيق، وتعرض اقتراحات اللجنة على المجلس ويكون قراره نهائياً». وتنص المادة (٦٣) من هذا المرسوم على أن: «تكون إحالة شاغلي مجموعة الوظائف القيادية إلى مجلس الخدمة المدنية كهيئة تأديبية بقرار من الوزير، يتضمن بياناً بالمخالفات المنسوبة للموظف، والأدلة التي تؤيد الاتهام، ويبلغ الموظف بصورة من قرار الإحالة قبل الموعد المحدد لانعقاد المجلس بخمسة عشر يوماً على الأقل، ويكون للموظف حق الاطلاع على التحقيقات وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها، والحصول على صورة منها»، وتنص المادة (٦٠) على أن: «العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظفين هي: ١- الإنذار. ٢- الخصم ٣- تخفيض المرتب. ٤- الفصل. ولا توقع على شاغلي مجموعة الوظائف القيادية إلا إحدى العقوبات التالية: التنبيه كتابة من الوزير، اللوم، الفصل من الخدمة». وتنص المادة (٦٥) على أنه: «فيما عدا شاغلي مجموعة الوظائف القيادية، تكون إحالة الموظف إلى التحقيق وإجرائه من اختصاص الجهة الحكومية التي وقعت فيها المخالفة ولو كان تابعاً لجهة أخرى، ويختص بتوقيع العقوبات التأديبية الجهة الحكومية التابع لها الموظف وقت توقيع العقوبة».

أجري معه أن المخالفة التي ارتكبها يكفي مجازاته عليها بعقوبة التنبيه، فلوزير - في هذه الحالة - أن يوقع عليه هذه العقوبة كتابة، نص المادة (٦١)، أما إذا كشف التحقيق الإداري أن المخالفة تستوجب عقاباً أشد من التنبيه (كاللوم، والفصل)، ففي هذه الحالة يصدر الوزير قراراً بإحالته إلى مجلس الخدمة المدنية، ليوقع عليه إحدى هاتين العقوبتين باعتباره السلطة المختصة بالتأديب (توقيع الجزاء) في هذه الحالة، وليس الوزير، نص المادة (٦٢)، ولمجلس الخدمة المدنية حينئذ الاكتفاء بالتحقيق السابق مع هذا الموظف، أو أن يستكمله بمعرفة لجنة يشكلها لهذا الغرض، كما سلف البيان.

ولا يوهن من سلامة هذا القول، بأن مفهوم المخالفة لنص المادة (٦٥) سالفة الذكر، أن التحقيق مع شاغلي مجموعة الوظائف القيادية، لا يكون من اختصاص الجهة الحكومية، بحسب النص يقصد به تحديد الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق، وإجرائه في حالة ارتكاب الموظف مخالفة في غير الجهة التابع لها، بأن كان معاراً، أو منتدباً إلى جهة أخرى، وارتكب مخالفة فيها، وذلك جرياً على الغالب من ندب، وإعارة غير شاغلي الوظائف القيادية؛ ومن ثم يتعين الوقوف عند المقصود بالنص، لأن القول بخلاف ذلك، والأخذ بظاهر النص دون تمعن، يؤدي إلى نتيجة غير منطقية، وهي أن الجهة الحكومية التي يتبعها شاغل الوظيفة القيادية، لا تملك إحالته إلى التحقيق، كما لا تملك إجراء التحقيق معه، أخذاً بظاهر النص، وهو ما يخالف مقتضى نص المادة (٥٦) سالفة الذكر، من أن إحالة شاغل الوظيفة القيادية إلى التحقيق، تكون بقرار من الوزير (والمقصود به هنا الوزير المختص الذي يتبعه هذا الموظف). هذا الأمر نخلص معه إلى أنه يجوز التحقيق مع شاغل الوظيفة القيادية في الجهة التي يتبعها، بمعرفة لجنة محايدة من ذوي الاختصاص، طالما روعيت في هذا التحقيق مقومات وضمانات التحقيق السليم، وأن هذا التحقيق لا يحول دون تحقيق مجلس الخدمة المدنية مع هذا الموظف، إذا ما تمت إحالته إليه كهيئة تأديبية، طبقاً لنص المادة ٦٢ سالفة الذكر.

هذا وقد أوكل قانون الخدمة المدنية الجهات التأديبية، ونطاق اختصاص كل واحدة منها، بحسب الفئات الوظيفية للموظفين المخالفين، ونوع الجزاء التأديبي الذي يوقع عليهم، بحسب السلطة الرئاسية المنوط بها توقيع الجزاء، على التفصيل الوارد بقانون ونظام الخدمة المدنية .

فإذا كان الوضع في الكويت على نحو ما سلف فإن القوانين الفرنسية المتعاقبة للموظف، ابتداء من القانون رقم ٢٢٩٤ لسنة ١٩٤٦م، ومروراً بالقانون رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩م، وانتهاءً بالقانون الحالي رقم ٦٣٤ لسنة ١٩٨٣م، والمعدل بالقانون الصادر سنة

١٩٨٤م، التي يبين منها أن السلطة التأديبية محصورة في السلطة الرئاسية، باعتبارها السلطة الأصلية في التأديب، بالإضافة لبعض الاختصاصات التأديبية الممنوحة للجان الاستشارية، المسماة للجان الإدارية المشتركة Commissions administratives paritaires، أو مجالس التأديب، والتي أضيف إليها المجلس الأعلى للتوظيف العامة Conseil Supérieur de la fonction publique، وإن كان يتدخل في فترة لاحقة بعد ممارسة التأديب^(٨).

وهذا النظام الإداري في التأديب يجد مبرره في أن الرئيس الإداري هو المسئول الأول عن حسن سير العمل داخل المصلحة، أو المرفق الموكل إليه مسؤوليته، ولاشك أن هذه المسئولية هي المبررة لتلك السلطة الرئاسية في التأديب، هذا بالإضافة إلى أنها تتماشى، وواجب المرؤوس في الطاعة.

ولمنع التعسف في استعمال السلطة الرئاسية لسلطتها في التأديب أدخلت عليه بعض الضمانات (بجانب الرقابة القضائية المقررة في هذا الشأن)، فأنشئت بجانب الإدارة، هيئة مستقلة يتعين استطلاع رأيها، قبل توقيع العقوبة، مثل اللجان الاستشارية الإدارية المشتركة، ومجالس التأديب، والمجلس الأعلى للتوظيف العامة^(٩).

ويختص مجلس الدولة الفرنسي بالرقابة على القرارات والأحكام التأديبية، فهو محكمة أول وآخر درجة، بالنسبة للطعن في القرارات التأديبية الصادرة في حق الموظفين المعيّنين بمراسيم، ومحكمة استئناف بالنسبة للطعن في القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للتوظيف العامة، ومحكمة نقض بالنسبة للطعن في القرارات الصادرة عن مجالس التأديب المنظمة بقوانين خاصة (مثل المجالس المحلية، المجلس الأعلى للقضاء، والمجالس التأديبية لهيئات التدريس... إلخ)^(١٠).

(٨) راجع في ذلك:

Jean-Marie Aubry et Jean-Bernard Aubry، p. 202 et s; Robert Catherine، p. 163 et s; Alain Planty، Traité pratique de la fonction publique، 2e éd. T.1. 1941، p. 491 et s; Gustave peiser، ، 37 et s.

(٩) راجع:

Jean-Marie Aubry et Jean - Bernard Aubry، p. 202 et s; Gustave peiser، p. 37 et s.

(١٠) ويلاحظ أن رقابة مجلس الدولة في هذا الشأن تكون بالنظر في مدى سلامة القرارات من العيوب التي قد تصيبها، وتؤدي إلى بطلانها، وهي: عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات، وعيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة، وعيب انعدام السبب أو الباعث له. راجع في ذلك: د. مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، ص ١٥٥ وما بعدها. وراجع أيضاً:

Jean-Marie Aubry et Jean Bernard Aubry، p. 196 et s.

المبحث الثاني ضمانات التأديب في مرحلة التحقيق وتوقيع الجزاء الإداري

تمهيد وتقسيم:

تُعد ضمانات التأديب جزءاً لا يتجزأ من النظام الوظيفي؛ وذلك لأن التأديب لا يستهدف العقاب في حد ذاته بل يهدف إلى سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ودون إخلال بمبدأ الشرعية أو الحقوق والحريات^(١١).

ويعطي القانون التأديبي الفاعلية للسلطة الرئاسية ويستبعد كل تحكم أو استبداد من جانبها عن طريق تحقيق ضمان للموظفين بشموله على بعض الضمانات الرئيسية^(١٢).

ونقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول : ضمانات التأديب في مرحلة التحقيق.

المطلب الثاني: ضمانات التأديب في مرحلة توقيع الجزاء الإداري.

(١١) راجع في ذلك:

Jacques Mourgeon، La répressein administratif، Th. Toulouse، L.G.D.J.، 1967، p. 50 et s.

(١٢) راجع في ذلك:

Jean-Marie Auby et Robert Ducos Ader، Droit administratif، Dalloz، 1977، P.182 et s.

وانظر في نفس المعنى:

André De Laubadère، Traite' de droit administratif، T. 2، 8e éd.، Edition par claude Venezia et Yves Gaudemet، L.G.D.J.1986، p. 41 et s.

المطلب الأول

ضمانات التأديب في مرحلة التحقيق

تمهيد وتقسيم:

يعتبر التحقيق الإداري من الموضوعات الهامة بالنسبة للموظف سواءً أكان متهماً أم شاهداً، أم رئيساً، للجهة الإدارية التي تمت فيها المخالفة.

ومفهوم المخالفة التأديبية واسع لم تُعَنَّ التشريعات بضبطه، ولكن اقتصر على بيان المقصود به بصفة عامة، دون محاولة وضع تعريف محدد جامع مانع للمخالفة التأديبية، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (٢٧) من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية^(١٣). حيث جرى نصها على أن: «كل موظف يخل بالواجبات أو يخالف المحظورات المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح يعاقب تأديبياً...».

ولدراسة ضمانات التحقيق نبحت هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول : الضمانات الشكلية

الفرع الثاني: الضمانات الموضوعية

الفرع الأول

الضمانات الشكلية

تمهيد وتقسيم :

يشترط لصحة التحقيق وسلامته تحقق عدة ضمانات شكلية منها ضمانات سابقة على التحقيق (الغصن الأول)، ومنها ما يتعلق بالإذن بإجراء التحقيق - الإحالة للتحقيق (الغصن الثاني) ، ثم كتابة التحقيق (الغصن الثالث) نبحتها تباعاً، على النحو الآتي:

الغصن الأول

الضمانات السابقة على التحقيق

بالرجوع إلى الأحكام المنظمة لتأديب الموظفين يتبين أنها تهدف في مجموعها إلى توفير الضمانات لسلامة التحقيق الإداري مع الموظف، وتيسير وسائله بغية الوصول إلى الحقيقة.

(١٣) نشر هذا المرسوم بالجريدة الرسمية الكويت اليوم - العدد رقم ١٢٤١ السنة الخامسة والعشرون بتاريخ ١٩٧٩/٤/٩ ، وقد أضيفت الفقرة الأخيرة لهذه المادة، بمقتضى المادة (٤) من المرسوم بقانون رقم (٢) لسنة ١٩٨٩م.

وفي دولة الكويت أحجم المشرع - كغيره في غالبية الدول - عن إعطاء تعريف جامع مانع للموظف العام، وقصر جهوده على تعريف بعض طوائف الموظفين حينما تعرض لبعض شئونهم بالتنظيم. (١٤)

(١٤) في الكويت صدر عن المشرع عدة تشريعات في شأن الموظف العام، منها التشريع الصادر عن الخدمة المدنية عام ١٩٥٤، ثم تشريع كادر العمال عام ١٩٥٥، ثم الغي هذان التشريعان وحل محلهما المراسيم بقوانين أرقام ١٩٦٠/٧ بشأن الوظائف العامة المدنية و١٩٦٠/١٨ بشأن العمل بالقطاع الحكومي و١٩٧٩/١٥ بشأن الوظائف المدنية وصنفت هذه المراسيم العاملين بالدولة إلى ثلاث طوائف هم: الموظفون، والمستخدمون، والعمال، وجميعهم في عداد الموظفين العموميين، كما نصت التشريعات على أن هناك طوائف أخرى من الموظفين العموميين وفقاً لقوانينهم الخاصة مثل: العاملين بالسلك الدبلوماسي، والقنصلي، وديوان المحاسبة، والقوات المسلحة، ورجال القضاء والنيابة العامة. وقد تضمن حكم المادة (١١) من قانون الخدمة المدنية على أن: «الموظف العام هو كل من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة في الحلقات الأولى والثانية والثالثة». ونصت المادة الثانية من المرسوم بقانون ١٩٧٩/١٥ على أن: الموظف العام هو كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته». ويشترط لتمتع الشخص بصفة الموظف العام أن يكون تقلده وظيفته بطريقة صحيحة، ومشروعة بقرار من السلطة العامة المختصة وبارادتها المنفردة، وهذا ما يسمى بالتعيين، كما يشترط الدائمة في شغل الوظيفة، ويقصد بها أن يكون عمل الشخص بصفة دائمة ومستمرة؛ بحيث يتفرغ للعمل الوظيفي تفرغاً دائماً دون انقطاع، فإذا كان العمل عارضاً كأن يكون متقطعاً، أو مؤقتاً بمدة معينة، أو موسمياً فلا يعتبر الشخص موظفاً عاماً. كما يجب أن تكون الوظيفة التي قام بشغلها من الوظائف التابعة لأحد المرافق العامة وأن يتقاضى عنها راتباً من الخزانة العامة. وفي فرنسا لم يهتم التشريع الفرنسي بوضع تعريف للموظف العمومي، إلا أنه حرص على تحديد الفئات التي ينطبق عليها هذا الوصف. وحين صدر القانون الخاص بموظفي الدولة في ١٩ أكتوبر عام ١٩٤٦ نصت المادة الأولى في فقرتها الأولى على سريانه على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدولة، أو إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها، أو إحدى المنشآت العامة للدولة. وقد نص مرسوم ٤ فبراير ١٩٥٩ في مادته الأولى على تطبيق أحكام هذا النظام على: «كل شخص يشغل وظيفة دائمة ومثبت على درجة في التدرج الوظيفي للإدارة المركزية للدولة، والمرافق الخارجية التابعة لها، والمؤسسات العامة في الدولة»، ويلاحظ أن المشرع الفرنسي قد استبعد بعض الفئات من الخضوع لأحكام هذه اللائحة، وهم موظفو البرلمان، ورجال القضاء، ورجال الجيش، والعاملون في مرافق، أو منشآت عامة ذات طابع صناعي، أو تجاري. راجع في ذلك: Or Donnance No: 59-244.4 Fevrier 1959: CODE ADMINISTRATIF, DALLOZ, 1977,p.839

وقد عرف القانون رقم ٨٤-١٦ الصادر في ١١ يناير ١٩٨٤ - النظام القانوني للوظيفة العامة للدولة - الموظف، فنص على:

- المادة (١) يسري هذا القانون على موظفي الدولة والوحدات الإقليمية.
- المادة (٢) يسري هذا القانون على الموظفين الذين عينوا في وظيفة دائمة، ويعملون كل الوقت، ويشغلون درجة في السلم الإداري للإدارات المركزية للدولة، والإدارات الخارجية المستقلة، والمؤسسات العامة للدولة.

كما أن جهود الفقه والقضاء لم تتفق على مفهوم موحد لتعريف المخالفة التأديبية «La faute disciplinaire» وانقسمت بشأنها إلى تقسيمات ومصطلحات متعددة أبرزها الجريمة التأديبية، المخالفة التأديبية، الذنب الإداري، الخطأ التأديبي أو الإداري، إذ تُعرف المخالفة التأديبية بأنها كل فعل أو امتناع عن فعل، مخالف لقاعدة قانونية، أو

- المادة (٣) تستثني بعض الوظائف من الخضوع لأحكام هذا القانون». راجع في ذلك:

-De Laubadère: traité de droit administrative• T. I• 11e éd. 1990.

وقد اهتم القضاء بياض معيار التفرقة بين الموظفين العموميين بالمعنى الواسع، وبين عمال الإدارة الخاضعين للقانون الخاص، وأجرى القضاء هذه التفرقة أيضاً في معظم الدعاوى التي طرحت عليه بمناسبة عمال مرتبطين بعقد مع الإدارة، وقد استعان كل من مجلس الدولة ومحكمة التنازع - حتى سنة ١٩٥٤ - بمجموعة من المعايير بدلاً من الاستعانة بمعيار واحد، فقد كانت الأحكام الصادرة عنهما تلجأ - بصفة خاصة - إلى التعرف على صفة الموظف العام بالمعنى الواسع إلى الطابع الدائم وغير العرضي للعمل المسند إلى الشخص، وشروط تعيينه، وفصله، والنظام التأديبي الساري عليه وكيفية أداء أجره، وموضوع الأعمال المسند إليه ممارستها. ومنذ سنة ١٩٥٤ اعتنق القانون الإداري معياراً عاماً وحيداً تمثل في مساهمة العامل بصورة مباشرة في تنفيذ مرفق عام، وقد تحفظ القضاء في بادئ الأمر على تطبيق معيار المساهمة المباشرة في تنفيذ مرفق عام، واعتبر المجلس صغار عمال التنفيذ من الخاضعين للقانون الخاص، حتى لو كانوا يسهمون بطريقة مباشرة في تنفيذ مرفق عام، ولم يلبث المجلس أن عدل عن تحفظه سالف البيان فترك التفرقة بين الأعمال الضئيلة الأهمية وما عداها من الأعمال التي تسند إلى الشخص الذي يسهم بصورة مباشرة في تنفيذ مرفق عام، مما تقدم يتبين أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد عمد إلى التضييق من مدلول وظائف الإدارة التي تضيء على شاغلها صفة الموظف العام؛ حيث عرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بأنه الشخص الذي يؤدي وظيفة داخلية ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق عام. راجع في ذلك:

- (A) De laubadere•traite elementaire de droit administratif• 8ed-1986 p. 251 et s.

- BRARD: La responsabilité administratif de personnes privee th caen 1975• p. 75.

ولقد تبنى الأستاذ De laubadere التعريف القضائي الذي يرى أن الموظف العام هو: «الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلية في كادر الوظائف الخاص بمرفق عام». كما عرف الأستاذ Duguit الموظف العام بأنه: «كل عامل يسهم بطريقة دائمة وعادية في تسيير مرفق عام أياً كانت طبيعة الأعمال التي يؤديها». وذهب الأستاذ Waline إلى أن: «الموظف العام هو كل شخص يتم تعيينه في وظيفة مدرجة في كادرات الإدارة العامة، ويسهم في إدارة مرفق عام يدار بالاستغلال المباشر، ويشغل درجة في السلم الوظيفي». وذهب رأي آخر إلى أن: «الموظف العام هو كل شخص يشغل وظيفة دائمة في مرفق عام تديره الدولة ويعين من السلطة العامة سواء أكان مستخدماً أم عاملاً، أم مساعد عامل». راجع في ذلك:

- Duguit L: Traité de droit constitutionnel ، ancienne librairie• T. I• 3e éd• paris 1930. p. 15.

- WALINE M.: Traite elementaire de droit administratif Paris• 1966. p. 221- 222.

- HAURIUO- précis de Droit Administratif 12e ed 1983 - p. 729.

لمقتضى الواجب الوظيفي، ويصدر من الموظف أثناء الوظيفة، أو خارجها بما يعكس عليها، بعذر غير مقبول^(١٥).

وإزاء عدم اتفاق الفقه والقضاء فإن مفهوم المخالفة التأديبية اتصف بالمرونة وعدم الجمود، ومؤدى ذلك أنه ولئن كان هذا المفهوم يدور في فلك مخالفة مقتضيات الوظيفة، إلا أن مضمونه يرتبط بتغير وتطور متطلبات ومقتضيات الوظيفة ذاتها^(١٦).

(١٥) لمزيد من التفاصيل في هذا الشأن راجع: د. محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧٦م، ص ٧٦ وما بعدها. د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري - قضاء التأديب، ص ٤٨ وما بعدها. د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤م، الطبعة الأولى، ص ٧٩ وما بعدها. د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨م، ص ٨٢٥. د. محسن العبودي، مبدأ تدرج الإجراءات التأديبية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة في الفقه والقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م، ص ٥٤ وما بعدها. د. مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٨ وما بعدها. د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٧٣م، ص ٦٦ وما بعدها. د. محمد سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، ١٩٩٠م، ص ١٩٠ وما بعدها. د. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، ١٩٨٨م، ص ١٨ وما بعدها. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩١م، ص ٣٣٣ وما بعدها.

وراجع أيضاً:

- Alain Plantey، 'Traité pratique de la fonction publique'، 3e éd.، 1971، p. 483.
- Serge Salon، 'le repression disciplinaire dans la fonction publique'، thèse، Paris، 1969، p. 2 et s.
- Marcel piquemal، 'le fonctionnaire، devoirs et obligations'، 2e éd. 1979، p. 263 et s.
- René Chapus، 'droit administratif general'، Tome 2، 4e éd.، Montchrestien، 1990، p. 242 et s.
- Aline Ayoub، 'la fonction publique'، 1975، p. 256 et s.

(١٦) ومن أجل ذلك نشير إلى بعض مفاهيم ومضمون المخالفات التأديبية في إفتاء إدارة الفتوى والتشريع، منها ما تقرر بأن: «تغيير الحقائق في الأوراق يعد مخالفة إدارية تستوجب المساءلة التأديبية». راجع: تظلم رقم ٢٠٠٠/١/٦ في ٢٢ أبريل ٢٠٠٠ - منشور في صفحة رقم ٣٠٧. كما أن: «رفض تسليم جوازات دبلوماسية - جواز السفر الدبلوماسي أو الخاص الممنوح لمهمة رسمية ينتهي العمل به بمجرد الانتهاء من المهمة. - امتناع الدبلوماسي عن تسليم جوازات السفر الدبلوماسية الخاصة به وأفراد أسرته بعد انتهاء مهمته ومرور فترة طويلة على ذلك رغم تنبيهه شفويًا وكتابيًا بضرورة تسليمها يعد خروجاً على مقتضيات الواجب الوظيفي يخول الإدارة حق مجازاته بما تراه مناسباً». راجع: تظلم رقم ٢٠٠٠/١٢/٦ في ٢٥ سبتمبر ٢٠٠٠، صفحة رقم ٣٣٧. كما أن: «تداول الموظف على آخر بألفاظ غير لائقة يعتبر خروجاً على مقتضى الواجب الوظيفي، ولا يتفق والاحترام في معاملة زملاءه، ويستوجب المساءلة التأديبية» تظلم رقم ٢٠٠٠/٢٣/٦ في ٢١ أكتوبر ٢٠٠٠ - سبتمبر ٢٠٠٠ - صفحة رقم ٧٨. كما أن: «مخالفة نشرة الوزارة والتي تنص =

وتثير الضمانات السابقة على التحقيق عدة نقاط، نبحثها تباعاً، منها الفصل بين

على عدم تسليم الموظف أي كتاب باليد والتعدي على مدير المدرسة - إخلال بواجبات الوظيفة وخروج على مقتضياتها - تناسب العقوبة مع المخالفات الثابتة في حق الموظف». راجع: تظلم رقم ٢٠٠٠/٤١/٦ في ٢٦ أغسطس ٢٠٠٠ - صفحة رقم ٣٢٧. كما أن: «خروج الموظف أثناء الدوام الرسمي دون إذن مسبق مع الاعتقاد على التأخير بالإضافة إلى عدم الاستجابة لإجراء التحقيق يعتبر مخالفة لمقتضى الواجب الوظيفي يستوجب مساءلته تأديبياً». تظلم رقم ٢٠٠٠/٤٦/٦ في ٢٢ أكتوبر ٢٠٠٠ - صفحة رقم ٣٤٣. كما أن: «خروج المعلمة من المدرسة دون إتمام إجراءات تبادل الحصص المكلفة بها يعتبر مخالفة لمقتضى الواجب الوظيفي، وما توجهه النظم واللوائح المدرسية، مما يستوجب المساءلة التأديبية». تظلم رقم ٢٠٠٠/٤٧/٦ في ١٢ نوفمبر ٢٠٠٠ - سبتمبر ٢٠٠٠ - صفحة رقم ٣٤٥. كما أن: «تبادل ألفاظ غير لائقة مع زملاء عمل يعتبر خروجاً على مقتضى الواجب الوظيفي بالمحافظة على كرامة الوظيفة، واحترام مقر العمل؛ ومن ثم يستوجب المجازاة على ذلك». تظلم رقم ٢٠٠٠/٤٨/٦ بتاريخ ٢٦ أغسطس ٢٠٠٠ - صفحة رقم ٣٢٩. كما أن: «الانقطاع عن العمل بغير عذر من الأسباب المؤدية لمساءلة الموظف تأديبياً». تظلم رقم ٢٠٠٠/٤٩/٦ في ٢١ أغسطس ٢٠٠٠ - صفحة رقم ٣١٩. كما أن: «مخالفة الموظف لمقتضى الواجب في أعمال وظيفته بما يستلزمه من وجوب مراعاة القواعد والتعليمات المنظمة لحسن سير العمل، والمحافظة على أموال الدولة، الأمر الذي كان يقتضي معه اتخاذ الإجراءات المناسبة بحق الموظفين الذين ارتكبوا المخالفات للالتزامات المتعلقة بحفظ المال العام، وإيرادات الدولة - عدم اتخاذ هذه الإجراءات يستدعي مساءلة الموظف تأديبياً». تظلم رقم ٢٠٠٠/٥١/٦ في ٣٠ أغسطس ٢٠٠٠ - صفحة رقم ٣٣١. كما أنه: «تعد مخالفة للقواعد والنظم: قيام المدرس بزيادة درجات بعض الطلبة الراسبين، مما يترتب عليه نجاحهم وانتقالهم إلى صفوف أعلى دون وجه حق» تظلم رقم ٢٠٠٠/٧/٦ في ٢٢ أغسطس ٢٠٠٠ - صفحة رقم ٣٢١. كما أن: «إن عدم تنفيذ الموظفة قرار النقل من السكن وعدم تقيدها بقوانين السكن بعدد مرات الخروج يعد إخلالاً بالنظم المراعية يستوجب المساءلة التأديبية» راجع: تظلم رقم: ٩٠/١/٦ في ١٧ يناير ١٩٩٠ - صفحة رقم ٣٣. كما أن: «ترك مركز العمل مما تسبب بإتلاف محتوياته وسرقتها يعد إخلالاً بواجبات الوظيفة وخروجاً على مقتضياتها مما يستوجب المساءلة التأديبية». راجع: تظلم رقم ٩٠/١٠/٦ في ٤ أبريل ١٩٩٠ - صفحة رقم ٢١٦. كما أن: «تخلف الموظف عن حضور الاجتماعات العامة بالإدارة وجميع الاجتماعات بالمكتب الفني رغم دعوته لحضورها يعد خروجاً على مقتضيات وواجبات وظيفته يستوجب المساءلة التأديبية». راجع: تظلم رقم ٩٠/٢/٦ في ٢٧ يناير ١٩٩٠ - صفحة رقم ٣٤. كما أن: «إهمال الموظف في أداء واجباته الوظيفية وعدم مراعاة الدقة، والحرص في العمل يعد مخالفة تستوجب مساءلته تأديبياً». راجع: تظلم رقم ٩٠/٢٢/٦ في ٤ يونيو ١٩٩٠ - صفحة رقم ٢١٧. كما أن: «تقاضي الموظف علاوة اجتماعية عن ابنته المتزوجة دون وجه حق وعدم إبلاغ جهة عمله في حينه عن زواجها يعد إخلالاً منه بواجباته الوظيفية، وخروجاً على مقتضياتها، ويرتب مساءلته تأديبياً». تظلم رقم ٩٠/٢٣/٦ في ٢٤ يونيو ١٩٩٠ - صفحة رقم ٢٢٠. كما أن: «تبادل الموظف الألفاظ مع غيره من الموظفين بما لا يليق بمكان العمل يعد ذلك إخلالاً منه بكرامة واحترام الوظيفة مما يستوجب مجازاته إدارياً» تظلم رقم ٩٠/٢٤/٦ في ٧ يونيو ١٩٩٠ - صفحة رقم ٢١٨. كما أن: «الانقطاع عن العمل دون عذر أو إذن مسبق يشكل إخلالاً بالنظم المراعية، وخروجاً على مقتضيات الوظيفة العامة ويستوجب المساءلة التأديبية». تظلم رقم ٩٠/٣/٦ في ٢٤ يناير ١٩٩٠ - صفحة رقم ٢١٢. راجع: مجموعة المبادئ =

جهة التحقيق وجهة الاتهام (أولاً)، تكافؤ درجة المحقق مع درجة الموظف المحال إلى التحقيق (ثانياً)، وإعلام الموظف كتابة بما هو منسوب إليه (ثالثاً)، وذلك على النحو الآتي:

أولاً - الفصل بين جهة التحقيق وجهة الاتهام في مرحلة التحقيق:

من المبادئ الأساسية للحيدة عدم الجمع بين صفتين متعارضتين هما: سلطتها الخصم والحكم، ذلك أن جمع المحقق لسلطتي الاتهام والتحقيق، تجعل منه خصماً وحكماً في آن واحد، والخصم لا يمكن أن يكون محايداً حيث إن تخويله سلطة التحقيق - إلى جانب الاتهام - تجعل منه صاحب رغبة ومصصلحة أكيدة في إسناد موضوع التهمة التي من أجلها كان الاتهام، على نحو يفرضي به إلى إغفال تحقيق دفاع الموظف، ويترتب على ذلك إخلال بحق الدفاع يؤدي مآلاً لصدور قرار جزاء مبني على تحقيق قائم على أساس من التعسف في الاستنتاج والفساد في الاستدلال، وفي ذلك انتهاك خطير للحريات الفردية.

ويعتبر مفهوم الفصل بين جهة التحقيق وجهة الاتهام مدخلاً أساسياً للنزاهة الموضوعية التي تقود مسار التحقيق، الذي من شأنه إيجاد رقابة كل منهما على أعمال الآخر، مما يفيد كشف الأخطاء، ومحاولة تفادي العيوب. الأمر الذي يتعين معه تجرد المحقق وخلوه من أي مؤثرات بغية استظهار الحقيقة، على نحو يحقق كفالة التوازن الضروري بين حقوق الاتهام والدفاع، نزولاً على مبدأ الأصل في المتهم البراءة حتى تثبت إدانته.

ومؤدى مفهوم الفصل بين جهة التحقيق وجهة الاتهام أن تتولى وظيفة التحقيق والاتهام سلطة مستقلة عن سلطة الحكم؛ ضماناً لحيدة هذه السلطات، وتلافياً لما يؤدي إليه من انحياز إذا قام بالعملية شخص واحد أو سلطة واحدة^(١٧).

وجدير بالذكر وجوب توافر هذه الضمانة في الفصل في الدعاوى التأديبية أي الخصومات القضائية التي يكون تحقيقها موكولاً إلى جهة القضاء أو إلى هيئة أولها

= القانونية التي قررتها الفتوى والتشريع في شأن تطلعات الوظيفة العامة في الفترة من يناير ١٩٩٠ حتى ديسمبر ٢٠٠٠ - سبتمبر ٢٠٠٠.

(١٧) راجع: د. مغاوري شاهين، القرار التأديبي وضمائنه المختلفة ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمنان، رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة، ١٩٨٦م، ص ٣١٢ وما بعدها. د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٧٩م، ص ٣٨٧ وما بعدها.

المشروع الاختصاص بالفصل فيها بقرارات حاسمة، وإلا عد ذلك انتقاصاً من ضمانات التحقيق ترتب عليه بطلان الإجراء المترتب عليه^(١٨).

(١٨) وبناء على ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا برفض الدعوى بعدم دستورية المادة (٥٧) من اللائحة الداخلية لسوق الكويت للأوراق المالية الصادرة بقرار وزير التجارة والصناعة رقم (٣٥) لسنة ١٩٨٣، والمادة من قرار لجنة سوق الكويت للأوراق المالية رقم (٣) لسنة ١٩٨٤ بتشكيل لجنة التأديب والإجراءات المتبعة أمامها، والمادة (١٥) من المرسوم الخاص بتنظيم سوق الكويت للأوراق المالية المعدل بالمرسوم رقم (١٥٨) لسنة ٢٠٠٥. بحجة مخالفتها لحكم المادة (٣٤) من الدستور وانطوائها على إخلال بالوسائل الإجرائية التي تعتبر وثيقة الصلة بحق الدفاع والتي تقتزن دوماً بافتراض البراءة التي ينعم بها الإنسان ويعامل على أساسها، وما يرتبط بذلك من ضمانات تكفل بتكاملها للخصومة عدالتها، كما رفضت الدفع بعدم دستورية المادة (٦٠) من القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة، لعدم إخلالها بالضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع وموافقتها للمادة (٣٤) من الدستور... وقد أسست المحكمة قضاءها على أن هذه الضمانة غير مطلوبة فيما تصدره جهة الإدارة من قرارات إدارية بتوقيع جزاءات في مخالفات ذات طبيعة تأديبية، ذلك لأن جهة الإدارة التي توقع الجزاء تعتبر طرفاً في هذا الأمر، كما أن قرارها الصادر في هذا الصدد لا يحسم خصومة بين طرفين متنازعين، وبالتالي فإن تصرفها، أو عملها الإداري في هذا المساق لا يندرج في مفهوم الخصومة التي ترتبط سلامة تنظيمها - في المجال الدستوري - باستيفائها ما يلزم توافره في الخصومة القضائية بصفة عامة من ضمانات أساسية يقرها الدستور، ولا وجه لقياس قرار الجهة الإدارية على العمل القضائي لاختلاف هذا الأمر اختلافاً مرده إلى التباين في طبيعة كل من القرار الإداري، والحكم القضائي، ولا تنهض حجة القول بأن ما توقعه الجهة الإدارية من جزاء هو من طبيعة الحكم القضائي أو أشبه به (هذه الفقرة مكررة في الصفحة التالية - تحتها خط). كما قررت المحكمة الدستورية العليا بأنه: «سبق لهذه المحكمة أن قضت بجلسة ٢٧/٥/٢٠٠٧ في القضية المقيدة في سجل المحكمة برقم (١٦) لسنة ٢٠٠٦ «دستوري» وبجلسة ٢/١٢/٢٠١٣ في القضية المقيدة في سجل المحكمة برقم (٢٣) لسنة ٢٠١٣ «دستوري» بأن: ضمانات الفصل إنصافاً في المنازعات على اختلاف أنواعها تمتد إلى كل خصومة قضائية سواء أكانت جنائية، أم مدنية، أم إدارية، وقوامها أن يكون تحقيقها وحسمها عائداً إلى جهة القضاء أو إلى هيئة أولها المشروع الاختصاص بالفصل فيها بعد أن كفل استقلالها وحيدتها، وأحاط ما يصدر عنها من قرارات بضمانات التقاضي، ولما كان ذلك، وكان العمل القضائي يصدر بعد ادعاء مخالفة القانون، ويفصل فيه من هيئة يتوافر في أعضائها ضمانات الحيادة والاستقلال، وليست طرفاً في النزاع المعروف عليها، عُهد إليها بسلطة الفصل في خصومة قضائية بقرارات حاسمة، ودون إخلال بالضمانات الأساسية التي تقوم في جوهرها على إتاحة الفرصة لتحقيق دفاع أطرافها، وتمحيص ادعاءاتهم على أساس قاعدة قانونية نص عليها المشروع، وهذه الخصائص لا تتوافر فيما تصدره جهة الإدارة من قرارات إدارية بتوقيع جزاءات في مخالفات ذات طبيعة تأديبية، ذلك لأن جهة الإدارة التي توقع الجزاء تعتبر طرفاً في هذا الأمر، كما أن قرارها الصادر في هذا الصدد لا يحسم خصومة بين طرفين متنازعين، وبالتالي فإن تصرفها أو عملها الإداري في هذا المساق لا يندرج في مفهوم الخصومة التي ترتبط سلامة تنظيمها - في المجال الدستوري - باستيفائها ما يلزم توافره في الخصومة القضائية بصفة عامة من ضمانات أساسية يقرها الدستور، ولا وجه لقياس قرار الجهة الإدارية على العمل القضائي لاختلاف هذا الأمر اختلافاً مرده إلى التباين في طبيعة كل من =

ثانياً- تكافؤ درجة المحقق مع درجة الموظف المحال إلى التحقيق:

تعد هذه الضمانة أساسية رغم عدم النص عليها في النظام القانوني الكويتي، فثمة قدر من الضمانات الجوهرية يجب أن تتوافر كحد أدنى في كل تحقيق، وهذا القدر تمليه العدالة المجردة، وضمير الإنصاف، ذلك أن القرار التأديبي في نهاية المطاف هو في الواقع قضاء عقابي في خصوص الذنب الإداري، ومن الضمانات الجوهرية حيدة التحقيق ونزاهته، ومن مقتضى هذا الأصل تكافؤ درجة المحقق مع درجة الموظف المحال إلى التحقيق، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن التحقيق الذي يتم مع العامل يعد من أهم عناصر الوصول للحقيقة ولذا يفترض فيه حيدة المحقق الذي يتولاه، وعدم إخضاع العامل المحال للتحقيق لإكراه نفسي أو أدبي، وذلك بإجرائه بمعرفة من هو دونه في فئته الوظيفية، بالمخالفة لقواعد التدرج الرئاسي المقررة وفقاً لنظم توظيف العاملين المدنيين بالدولة، أو بالقطاع العام، وهذه الضمانة مقررة لصالح العامل المحقق معه، ويترتب على إغفالها بطلان التحقيق، وبالتالي بطلان قرار الجزاء الصادر استناداً إلى هذا التحقيق...»^(١٩).

ثالثاً- إعلام الموظف كتابة بما هو منسوب إليه:

من الضمانات الجوهرية للموظف المتهم إخطاره بما سيتخذ ضده من إجراءات تأديبية، وإعطائه مهلة لكي يعد دفاعه.

ومن حيث إنه بات مسلماً به ضرورة التفرقة بين إعلام الموظف لسماع أقواله، وإعلامه لاستجوابه ومواجهته، ذلك أن سماع أقوال الموظف هي المرحلة الأولى من مراحل

= القرار الإداري والحكم القضائي، ولا تنهض حجة للقول بأن ما توقعه الجهة الإدارية من جزاء هو من طبيعة الحكم القضائي أو أشبه به. (هذه الفقرة ذكرت في الصفحة السابقة - تحتها خط) ومتى كان ذلك، وكانت الهيئة التأديبية المنصوص على تشكيلها بالمادة (٦٠) المطعون عليها من قانون إنشاء الديوان، هي بحكم تشكيلها وبحسب طبيعة عملها لا تعدو أن تكون لجنة إدارية، حسبما نصت عليه صراحة المادة (٦٥) من القانون سالف الذكر، وتنحصر عنها الصفة القضائية، ولا تباشر أي عمل من أعمال الخصومة القضائية، وما تقوم به لا يتسم بطبيعة العمل القضائي، أو بالصيغة القضائية، كما أن ما يصدر عنها من قرار في هذا الشأن ليس عصباً على الرقابة القضائية، بل محض قرار إداري ما فتى خاضعاً للرقابة التي يباشرها القضاء الإداري ليحكم تقديره، ويُقسط ميزانه، وينزل حكم القانون عليه إعمالاً لولايته في إطار مبدأ المشروعية، الأمر الذي تغدو معه المطاعن الموجهة إلى نص المادة المشار إليها على غير أساس من الوجهة الدستورية؛ ومن ثم يتعين القضاء برفض الدعوى. حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٣ لسنة ٢٠١٧ جلسة ٢٠١٧/١٢/٢٠ منشور في الكويت اليوم العدد رقم ١٣٧٥ السنة الرابعة والستون بتاريخ ٢٠١٨/٠١/١٤. (١٩) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٢٥٨ لسنة ٤٩ قضائية جلسة ٢٠٠٦/١٢/٢.

التحقيق قبل توجيه أي اتهام إليه، أما استجواب الموظف يفترض أن يكون ثمة أسئلة محددة موجهة إليه بنسبة اتهام محدد، وفي عبارات صريحة، وبطريقة تمكنه من إبداء دفاعه، والرد على ما وجه إليه من اتهامات، ويكون من شأنها إحاطته علماً بكل جوانب المخالفة المنسوبة إليه، وبأدلة الإثبات والثبوت قبله، فإذا كان الإثبات هو إقامة المحقق الدليل على ثبوت المخالفة التأديبية للموظف، باعتباره فعلاً يصدر عن المحقق، فإن الثبوت هو وصف يدل على قيام المخالفة التأديبية^(٢٠).

(٢٠) وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: «قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن ضمانات التحقيق وسلامته أن يواجه المتهم بما هو منسوب إليه من وقائع الاتهام وباعتبارها تشكل مخالفة تأديبية، حتى يتمكن من إبداء دفاعه فيما هو منسوب إليه؛ ولا يغني عن ذلك طلب سماع أقوال المتهم في موضوع المخالفة دون تنبيه إلى إن هناك ثمة مخالفة منسوبة إليه في هذا الشأن، حتى يستطيع أن يستجمع أوجه دفاعه وأدلته ويبيدها عن يقظة وإدراك بأنه يواجه المساءلة التأديبية عن مخالفة محددة بذاتها وعناصرها واضحة الأبعاد». في الطعن رقم ١٩١٢٢ لسنة ٥٣ قضائية جلسة ٢٠٠٩/٩/٢٧.

كما جرى قضاؤها على أنه: «... ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه من المبادئ الأساسية بشأن المسؤولية العقابية سواء أكانت جنائية أم تأديبية وجوب الثبوت القطعي واليقيني لوقوع الفعل المؤثم من المتهم، وأن يقوم هذا الثبوت على أساس توافر أدلة كافية لتكوين عقيدة المحكمة وبقينها في ارتكاب المتهم للفعل المنسوب إليه، ولا يسوغ قانوناً أن تقوم الإدانة على أدلة مشكوك في صحتها أو في دلالتها، وإلا كانت الإدانة مزعجة الأساس، متناقضة المضمون، مفرغة من ثبات اليقين، وما دام أن الأصل في الإنسان هو البراءة طبقاً لنص المادة (٦٧) من الدستور، فإنه يتعين على سلطة الاتهام بيان الدليل على الإدانة، وثبوت إدانة المتهم في محاكمة قانونية عادلة يكفل له خلالها الدفاع عن نفسه عن أفعال محددة، وعليه فإنه إذا شاب الشك وقوع الفعل، أو نسبته إلى متهم معين تعين تفسير هذا الشك لصالحه، وجعل أمره محمولاً على الأصل الطبيعي في الإنسان وهو البراءة، كما أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن الأحكام التأديبية شأنها في ذلك شأن الأحكام الجنائية، وبالتالي فإنه يتعين أن تقوم على القطع، واليقين، والجزم لوقوع الفعل المخالف للقانون، أو القواعد المرعية في السلوك السليم بما يمس الكرامة، والنظام الإداري، أو يخل بحسن سير وانتظام المرفق العام، مع ثبوت نسبة هذا الفعل بذات الدرجة إلى من يتم توقيع الجزاء التأديبي قبله، وليس على أساس الشك، والظن، والاحتمال، والتخمين، كما أن قضاء المحكمة قد جرى كذلك على أن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته، أو إثباته عملاً من الأعمال المحرمة عليه، أو سلوكه مسلكاً معيباً ينطوي على تقصير، أو إهمال في القيام بعمله، أو أداء واجباته، أو خروج على مقتضيات وظيفته، أو إخلال بكرامتها، وبالثقة الواجب توافرها فيمن يقوم بأعبائها، ومن ثم فإنه إذا انعدم المأخذ على السلوك الإداري للعامل ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته، أو خروج على مقتضياتها، فلا يكون هناك ثمة ذنب إداري، وبالتالي فإنه لا محل لجزاء تأديبي». الطعن رقم ١٩٤٩٠ لسنة ٥٣ قضائية جلسة الحكم ٢٠٠٩/٩/٢٦. الطعن رقم ٢٥١٥٩ لسنة ٥٤ قضائية جلسة ٢٠٠٩/٧/٥ منشور في موقع العدالة:

<https://adala.com.kw>

وطبقاً لنص المادة (٦٣) من نظام الخدمة المدنية فإن إحالة شاغلي مجموعة الوظائف القيادية إلى مجلس الخدمة المدنية كهيئة تأديبية تكون بقرار من الوزير، يتضمن بياناً بالمخالفات المنسوبة للموظف والأدلة التي تؤيد الاتهام، ويبلغ الموظف بصورة من قرار الإحالة قبل الموعد المحدد لانعقاد المجلس بخمسة عشر يوماً على الأقل، ويكون للموظف حق الاطلاع على التحقيقات، وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها، والحصول على صورة منها.

ويبين من مطالعة النص المتقدم أنه لم يشمل باقي الموظفين غير شاغلي الوظائف القيادية، وهي تفرقة غير مبررة أتى بها النص، غير أن القضاء الإداري مستقر على وجوب منح كافة الموظفين مهلة لإعداد دفاعهم؛ لأنه من الحقوق الأساسية للموظف ألا يقع عليه جزاء تأديبي قبل إجراء تحقيق معه، يتوافر فيه كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح، وكفالتة من حيث مواجهة الموظف بما هو مأخوذ عليه كمخالفة تأديبية، وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات، وسماع من يريد شهادتهم من شهود النفي، وغير ذلك من مقتضيات الدفاع.^(٢١)

فإذا خلا التحقيق من هذه الضمانات فلا يمكن وصفه بأنه تحقيق بالمعنى الاصطلاحي المقصود، وترتيباً على ذلك فلا يكفي مجرد إلقاء أسئلة على الموظف حول وقائع معينة، وإنما يلزم مواجهته بالواقعة كمخالفة منسوبة إليه حتى يكون على علم وبينة من اتهامه بها، فيعد دفاعه على أساسها تمشياً لما قد يسفر عنه التحقيق من مجازاته^(٢٢).

(٢١) وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «ومن حيث إنه من المقرر أنه حتى تثبت صحة الجزاء التأديبي، فإن المخالفة المنسوبة للموظف يجب أن تثبت يقيناً في حقه، فإذا تطرق الشك إلى ارتكاب هذه المخالفة تعين تطبيق أصل البراءة المقرر كحق من حقوق الإنسان، وأن من أسباب الشك في نسبة المخالفة إلى الموظف تضارب أقوال الشهود على نحو لا يجعل المخالفة ثابتة في حقه يقيناً». الطعن رقم ٨٩٠٧ لسنة ٥٤ قضائية، جلسة ٢٧/٣/٢٠١٠. الطعن رقم ٥٩٤٨ لسنة ٥٣ قضائية جلسة ١٣/٢/٢٠١٠. منشور في موقع العدالة:

<https://adala.com.kw>

(٢٢) حكم محكمة التمييز في الطعن رقم ٧٩/٢٠٠٥ تمييز إداري جلسة ١٧/١٠/٢٠٠٦، غير منشور. كما قضى بأن: «... حق الشكوى والإبلاغ عن المخالفات التأديبية مكفول للموظف حرصاً على المصلحة العامة، شرطه أن يكون الشاكي أو المُبلغ على يقين من صحة ما يُبلغ عنه في شكواه، وألا يلقي بالاتهامات في أقوال مرسله لا دليل على صحتها، ويقابل ذلك حق الجهة الإدارية في تحقيق الشكوى عن طريق سؤال المشكو في حقه والتقصي الموضوعي المحايد لما ورد بها، وأن المشرع في المادة (٥٧) من المرسوم الصادر في ٤/٤/١٩٧٩ في شأن نظام الخدمة المدنية وإن لم يستلزم اتباع إجراءات محددة، أو شكلاً معيناً في التحقيق الذي تجريه الجهة الإدارية مع الموظف العام، إلا أن هذا التحقيق يجب أن تتوافر فيه المقومات الأساسية =

وأنة من ضمانات التحقيق المقررة في هذا الشأن، ثبوت استدعاء الموظف للتحقيق معه في مخالفات منسوبة إليه، فإن حضر وأبدى دفاعه فيما نسب إليه تم التحقيق على الوجه الصحيح، وإن تخلف ولم يتمكن من إنكار استدعائه للتحقيق، فإن ذلك يعد تسليماً بصحة حصول الاستدعاء، ويكون بذلك قد فوت على نفسه فرصة الدفاع عن نفسه، وإهداره ضمانات أساسية خولها له القانون، وتكون جهة الإدارة في حل من المؤاخذاة عن توقيع الجزاء عليه من أدلة الثبوت ضده، ويستطيع أن يتدارك ما فاتته من دفاع أمام المحكمة، كما أن تقدير إحالة الموظف إلى التحقيق معقودة للسلطة المختصة قانوناً، وهي من الملاءمات المخولة لها، فإذا رأت أن المخالفة التي وقعت، تشكل خروجاً على واجبات الوظيفة ومقتضياتها، وأحالتها للتحقيق لاستظهار وجه الحقيقة، حتى يتسنى لها اتخاذ الإجراء الإداري المناسب، بما يحقق صالح العمل وانضباطه، ويحفظ للوظيفة كرامتها وهيبتها^(٢٣).

ومن المقرر أن التحقيق الذي تجريه الإدارة - على النحو الذي يتطلبه القانون مستوفياً القواعد الأساسية الواجب توافرها في التحقيقات عامة، وفي حدود السلطة المخولة لها قانوناً في هذا الشأن، لا يبطله امتناع الموظف عن إبداء أقواله وبيان دفاعه فيه، لأنه يكون هو الذي فوت على نفسه هذا الحق فلا يلومن إلا نفسه، ومن المقرر أيضاً، أنه إذا تم استدعاء الموظف للتحقيق معه في مخالفات منسوبة إليه وعدم إنكاره استدعائه للتحقيق،

= للتحقيق الإداري بأن يقوم المحقق الذي يتولاه بإجراء الفحص الموضوعي والمحايد لاستبيان وجه الحقيقة، واستجلاء ما يتعلق بصحة حدوث الوقائع المنسوبة للموظف - وأنه لا تثير على المحقق إن استمع إلى أقوال المشكوك في حقه، متى استظهر من موضوع الشكوى عدم الحاجة إلى سماع أقوال غيره، وكان مسلكه في هذا الشأن قائماً على أسباب صحيحة». الطعن رقم ٢٠١٠/٤٢٣/٢٠١١ تمييز إداري جلسة ٢٠١١/٦/٨. منشور في مجلة القضاء والقانون - السنة ٣٩ - الجزء الثاني - ص ١٦٣. وفي هذا الشأن أيضاً قضت المحكمة الدستورية العليا بمصر بأن: «إخلال أحد أعضاء هيئة قضايا الدولة بالثقة، والاعتبار اللتين ينبغى توافرها فيه، أو بواجبات وظيفته، أو مقتضياتها، يعتبر ذنباً إدارياً مؤخذاً عليه قانوناً، وإسناده إليه ينبغي أن يكون مسبوقاً بتحقيق متكامل لا يقتصر على بعض عناصر الاتهام، بل يحيط بها جميعاً، ويمحص أدلتها مع ضمان الفرص الكافية التي يقتضيها سماع أقوال العضو المحال إلى التحقيق، فلا يكون التحقيق مبسراً، أو مجرداً من ضمان موضوعيته، بل يكون وافياً أميناً، وكلما استكمل التحقيق عناصره؛ وكان واضحاً بأن للتهمة معينها من الأوراق، كان عرضه لازماً على الجهة التي أولأها المشرع مسؤولية الفصل فيه، بشرطين الأول: أن تكون قضائية في تشكيلها وضماداتها. والثاني: ألا يكون من بين أعضائها من اتصل بإجراء سابق على توليها لمهامها سواء أكان تحقيقاً أم اتهاماً، ذلك أن عضو الهيئة القضائية يتولى وظيفة لها خطرهما أوثق اتصالاً برسالتها. وادعاء الإخلال بها يكون سقيماً إذا كان بغير دليل، نائياً عما يعتبر غياً، فلا يتسم بالاندفاع أو التحامل» الطعن رقم ١٦٢ لسنة ١٩ قضائية جلسة ١٩٩٨/٣/٧ ج ٩ «دستورية» ص ١١٠٣.

(٢٣) حكم محكمة التمييز في الطعن رقم ٢٠١١/١٢٦/٢٠١١ تمييز إداري جلسة ٢٠١٢/٦/٢١، غير منشور.

فإن ذلك يعتبر تسليماً منه بصحة حصول هذا الاستدعاء، إلا إذا لم يحضر للتحقيق فيكون بذلك قد فوت على نفسه فرصة الدفاع عن نفسه، وإهدار ضمانته أساسية خولها له القانون، ويكون مجلس التأديب في حل من سلطة توقيع الجزاء عليه إذا توافرت لديه أدلة تؤيد صحة اقتناعه بثبوت المخالفة المنسوبة له، واستخلاص العقوبة المناسبة لها^(٢٤).

وننوه إلى أن نص المادة (٦٣) المشار إليه قد خلا من الاعتراف للموظف بالاطلاع على أوراق الاتهام والتحقيقات، رغم أن هذا الحق كان مكفولاً له في ظل المادة (١٢٩) من قانون الوظائف العامة لسنة ١٩٦٠ الملغى، ونشير إلى جانب عملي، وهو أنه يحق لكل موظف أقام الطعن على القرار التأديبي الصادر بحقه، أن يطلب من القاضي الإداري ضم ملف التحقيقات كاملاً لتبسيط رقابة المشروعية عليه، وليمكن من الاطلاع عليه وتصويره لإبداء دفاعه في ضوء ما يتكشف له.

ويثور التساؤل عن أثر امتناع الموظف عن الحضور أمام جهة التحقيق.

وللإجابة عن التساؤل المثار يتعين التقرير أنه إذا امتنع الموظف المتهم عن الحضور أمام جهة التحقيق أعيد إخطاره مرة ثانية للتأكد من وصول الإخطار إليه، مع التنبيه عليه في مثل هذه الحالة أن عدم حضوره يعني تنازله عن حقه في إبداء دفاعه، فإذا لم يحضر وبدون عذر مقبول، كان لجهة التحقيق المضي في إجراءات التحقيق، على ضوء ما يثبت لها من الأوراق والمستندات، ويحق لها مساءلته تأديبياً طبقاً لنص المادة (٥٨) من نظام الخدمة المدنية، بالإضافة إلى الجزاء الذي تسفر عنه أوراق التحقيق ومستنداته، هذا فضلاً عن امتناع الموظف عن الحضور أمام جهة التحقيق، رغم التنبيه عليه - من رؤسائه بالحضور - يعد مخالفة إدارية تتمثل في مخالفته لأوامر رؤسائه.

ويثور التساؤل أيضاً عن أثر امتناع الموظف عن إبداء أقواله أمام المحقق.

إذا حضر الموظف أمام جهة التحقيق وامتنع عن إبداء أقواله بغير عذر مقبول، وكانت الواقعة تشكل مخالفة تأديبية، فإن الموظف يكون قد فوت على نفسه فرصة إبداء دفاعه، وإهدار ضمانته أساسية خولها له القانون، وتكون جهة الإدارة في حل من المؤاخظة عن توقيع الجزاء عليه بناء على أدلة الثبوت ضده، وإنما له أن يتدارك ما فاتته من دفاع أمام المحكمة بمناسبة دعوى إلغاء طعناً على الجزاء التأديبي الصادر في حقه^(٢٥).

(٢٤) حكم محكمة التمييز في الطعن رقم ٢٠١١/٤٥٣ تمييز إداري جلسة ٢٠١٤/٦/٥، غير منشور.

(٢٥) وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد استقر في مجال تأديب العاملين المدنيين بالدولة على أن امتناع المتهم عن الحضور للتحقيق أو سكوته =

الفصل الثاني

الإذن بإجراء التحقيق (الإحالة للتحقيق)

يعتبر التحقيق إجراءً أولياً لكشف الحقيقة، وهو ليس غاية في حد ذاته، غير أنه قد يترتب عليه بعض الآثار ذات الخطورة على الحياة الوظيفية للموظف.

بالنظر إلى أن الإحالة للتحقيق وإن كانت تمثل ضماناً في عدم الاتهام الجزافي فإنها في الوقت نفسه تؤثر سلباً على أداء الموظف بين زملائه، ومن هنا تعين التريث فيها، وعدم اتخاذها وسيلة للكيد أو النكاي بالموظف، ويجب اللجوء إليها كلما قامت دلائل قوية عليها، وفي هذه الحالة فقط تمثل ضماناً للموظف لتبرئة ساحته^(٢٦).

والقاعدة أن السلطة المختصة المنوط بها إحالة الموظف للتحقيق هي السلطة الرئاسية، التي لها حق الرئاسة والرقابة على الموظف، وإلا كان القرار بالإحالة للتحقيق باطلاً، وكذلك الآثار المترتبة عليه.

يقصد بقرار الإحالة للتحقيق، ضمان حسن سير العمل داخل المرفق، فلا يُعد قراراً إدارياً مما يجوز الطعن فيه بالإلغاء، وإنما هو إجراء تنظيمي داخلي للإدارة مهدف لصدور القرار التأديبي.

ويثور التساؤل عن مدى جواز التحقيق الإداري بمعرفة السلطة الإدارية بدون كاتب تحقيق.

يبين من استقراء قانون ونظام الخدمة المدنية أنهما لم يشترطا وجوب استعانة المحقق بكاتب تحقيق، ويستظهر من مطالعة الفقرة الثانية من المادة (٥٤) من نظام الخدمة

= عن إبداء دفاعه في المخالفة المنسوبة إليه في التحقيق، لا يشكل بذاته مخالفة إدارية أو ذنباً إدارياً مستوجباً للمسئولية التأديبية، أو العقاب التأديبي، وكل ما في الأمر أن المتهم في هذه الحالة يكون قد فوت على نفسه فرصة إبداء أوجه دفاعه في المخالفة المنسوبة إليه في هذا التحقيق، وعليه تقع تبعة ذلك، ولكن لا محل لإجباره كمتهم على الإدلاء بأقواله في التحقيق مهدداً بالجزاء التأديبي الذي سيوقع عليه في حالة امتناعه، أو سكوته، فهو وشأنه في تخير موقفه الدفاعي إزاء الاتهام المسند إليه، إذ إنه من المقرر وفق الأصول العامة للتحقيق أنه لا يسوغ إكراه متهم على الإدلاء بأقواله في التحقيق بأي وسيلة من وسائل الإكراه المادي أو المعنوي». الطعن رقم ٣٤٩٤ لسنة ٤٢ قضائية جلسة ١٩٩٨/٨/٣٠.

(٢٦) راجع في ذلك: د. محمد ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٩م، ص ٣٨٢ وما بعدها.

المدنية، الذي يجري نصها على أنه: «... ويثبت التحقيق إذا كان كتابة في محضر بأرقام مسلسل، وتذيل كل ورقة من أوراقه بتوقيع المحقق والكاتب إن وجد». وأنها أجازت استعانة المحقق بكاتب تحقيق، وأنه لئن كان الأصل كقاعدة عامة ضرورة وجود كاتب تحقيق طبقاً للقواعد الإجرائية في تحقيقات النيابة العامة، باعتباره ضماناً قانونية لتمكين المحقق من التفرغ لمهامه الفنية كسماع شاهد، أو الانتقال لإجراء معاينة، إلا أنه في جانب التحقيق الإداري ليس ثمة مانع من قيام المحقق بتحرير التحقيق الإداري مراعاة لسرية التحقيق، أو لاعتبار كرامة الوظيفة التي يشغلها من يجري معه التحقيق، بشرط عدم الإخلال بحق الدفاع لمن يُجرى معه التحقيق.

كما يثور التساؤل عن مدى جواز التفويض بالإحالة للتحقيق.

تنص المادة (٥٦) من نظام الخدمة المدنية على أنه: «تكون إحالة الموظفين من شاغلي مجموعتي الوظائف القيادية والعامة إلى التحقيق بقرار من الوزير، وتكون الإحالة بقرار من وكيل الوزارة بالنسبة لشاغلي الوظائف الأخرى».

ومن حيث إن أحكام تحديد الاختصاص إنما شرعت لتصنع قواعد ملزمة للجهة الإدارية تحديداً للسلطات، ومنعاً لتضاربها، تحقيقاً للصالح العام، ومن ثم كانت متعلقة بالنظام العام.

والمتبع لأحكام الدائرة الإدارية بمحكمة التمييز يلحظ أنها تجيز التفويض بقرارات الإحالة للتحقيق^(٢٧)، على أساس من نصوص المرسوم بالقانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٩٢ في شأن التنظيم الإداري، وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها، ووفقاً للمادة الخامسة فإن: «لوزير أن يعهد ببعض اختصاصاته المخولة له بمقتضى القوانين واللوائح إلى المحافظين... كما يجوز للوزير أن يعهد ببعض هذه الاختصاصات إلى: أ- وكيل الوزارة، أو وكيل الوزارة المساعد، وتنص المادة السابعة منه على أن: «يجوز لوكيل الوزارة أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى وكيل الوزارة المساعد، وللوكيل

(٢٧) على سبيل المثال انظر: أحكام محكمة التمييز: الطعن رقم ٢٧١ لسنة ١٩٩٩ تمييز إداري جلسة ٢٧/١١/٢٠٠٠ منشور في مجلة القضاء والقانون السنة ٢٨ - الجزء الثاني - ص١٧٥. الطعن رقم ٢٣٨ لسنة ٢٠٠١ تمييز إداري جلسة ٢٩/٤/٢٠٠٢ منشور في مجلة القضاء والقانون السنة ٣٠ - الجزء الأول - ص١٩٢. الطعن رقم ٦٣ لسنة ٢٠٠٦ تمييز إداري جلسة ٤/٣/٢٠٠٨ منشور في مجلة القضاء والقانون السنة ٣٦ - الجزء الأول - ص٢١٣. الطعن رقم ٢٢١ لسنة ٢٠٠٧ تمييز إداري جلسة ٢٠/١٠/٢٠٠٨، غير منشور. الطعن رقم ١٨٠٨ لسنة ٢٠١٥ تمييز إداري جلسة ١٣/٦/٢٠١٧، غير منشور.

المساعد أن يفوض بعض اختصاصاته المخولة له بالقوانين واللوائح إلى مديري الإدارات». وتنص المادة الثامنة من ذات القانون على أن: «يكون للجهة التي فوض إليها الاختصاص وفقاً للبندين (أ، ب) من المادة (٥) أو المادة (٧) من هذا القانون أن تفوض الجهة الأدنى منها في مباشرته إذا أذنت لها الجهة التي فوضتها في ذلك، وعلى أن يكون هذا التفويض في الحدود التي يقرها الوزير المختص وفقاً لمقتضيات مصلحة العمل». وتنص المادة التاسعة من القانون على أن: «يصدر التفويض ويُلغى بقرار كتابي من الجهة المفوضة.....». وتقرر محكمة التمييز أن إحالة شاغل مجموعة الوظائف العامة لا يكون في الأصل إلا بقرار من الوزير المختص، ولا يجوز أن يضطلع بهذا الاختصاص أي من وكيل الوزارة، أو وكيل الوزارة المساعد، أو مديري الإدارات، أو من في حكمهم إلا إذا صدر بذلك قرار كتابي صريح من الجهة المفوضة، وفي الحدود التي يقرها الوزير وفقاً لمقتضيات مصلحة العمل.

وفي نظرنا أن: اتجاه أحكام محكمة التمييز مجانية للصواب فيما تضمنته من تسوية صحة قرارات التفويض بالتأديب وأولها الإحالة للتحقيق، ونرى عدم جواز التفويض في التأديب في القانون الكويتي للأسباب الآتية:

أولاً: إن المشرع في كافة القوانين العامة للتوظيف في الكويت، والتي تعالج موضوع التأديب (قانون الموظفين وكادر عمال الحكومة ١٩٥٥م - قانون الوظائف العامة المدنية ١٩٦٠م - وكادر عمال الحكومة رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠م - حتى صدور القانون الحالي للخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م) - قدر أن ولاية التأديب لا يملكها سوى الجهة التي أناط بها المشرع هذا الاختصاص في الشكل الذي حدده؛ لما في ذلك من ضمانات لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع، لذلك لم ينص أي منها على جواز التفويض في الاختصاصات التأديبية، ولو كان المشرع يرغب في تفويض السلطة التأديبية، لما أعياه شيء من النص على جواز التفويض في مسائل التأديب.

ثانياً: إن المتتبع لمسلك المشرع في المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن الخدمة المدنية، يجد أنه حدد مفهوم السلطة المختصة في تطبيقه، وقصد بذلك مستويات التنظيم الإداري من الوزير أو وكيل الوزارة، وفي مجال تحديد السلطة الإدارية التي تملك سلطة إنزال العقاب، يبين أنها موزعة بين الوزير، والوكيل على نحو متفاوت، بقصد تحويل كل منهما قدرًا من الهيمنة والسيطرة على الموظفين، بما يحقق مصلحة العمل من الناحية الأخرى، وينأى عن الجمع والتركيز، سواء بالنسبة

لسلطة إنزال العقاب أو التعقيب عليه، وهو ما يتبين معه أن هذا التنظيم الإداري لم يكن بحاجة إلى توزيع السلطات العامة التي تتداول تحريك نظام العقاب التأديبي. لذلك نرى أن ولاية التأديب ومنها الإحالة للتحقيق باعتبارها أولى إجراءات التأديب، لا يجوز للوزير أن ينزل عنها أو يفوض فيها إلا بنص قانوني يجيز له التفويض في ممارسة هذا الاختصاص، وذلك لما للسلطة التأديبية من طبيعة خاصة، حَدَّتْ بالمشرع إلى قصر مزاولتها على سلطات معينة، ويمتنع عليها التفويض إلا بنص خاص؛ تحقيقاً للضمانات المتوخاة من جعل شخص الوزير المنوط به الإحالة للتحقيق محل اعتبار، لذا يتعين أن يتولى بنفسه اختصاصه المنوط به^(٢٨).

ثالثاً: سبق البيان أن المشرع في الكويت، وفي كافة قوانين التوظيف - كنظيره المصري - قد أحجم عن النص صراحة على جواز التفويض في الاختصاصات التأديبية، وعلى ذلك فإن القول بتسويق فكرة جواز التفويض بالتأديب، ومنها الإحالة للتحقيق استناداً إلى نصوص المواد (٥) و(٨) و(١٠) من المرسوم بقانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٩٢م

(٢٨) تنص المادة (٥٤) في شأن مرسوم نظام الخدمة المدنية على أنه: «يكون الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق طبقاً للبند من المادة (٣٠) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه بقرار من الوزير بالنسبة لشاغلي مجموعتي الوظائف القيادية والعامة، أما بالنسبة لشاغلي الوظائف الأخرى، فيصدر القرار من وكيل الوزارة، وفي جميع الأحوال يكون الوقف عن العمل للمصلحة العامة بقرار من الوزير». ويشأن إحالة الموظف للتحقيق، جاء نص المادة (٥٦) في شأن مرسوم نظام الخدمة المدنية على أنه: «تكون إحالة الموظفين من شاغلي مجموعتي الوظائف القيادية والعامة إلى التحقيق بقرار من الوزير، وتكون الإحالة بقرار من وكيل الوزارة بالنسبة لشاغلي الوظائف الأخرى...». كما نصت المادة (٥٩) على أنه: «إذا بدت للمحقق أثناء التحقيق شبهة جرمية من جرائم القانون العام وجب عليه عرض الأمر على وكيل الوزارة ليتولى عرضه على الوزير للنظر في إبلاغ السلطات القضائية، وفي استمرار التحقيق أو وقفه. ونصت المادة (٦١) على أنه: «يختص وكيل الوزارة بتوقيع جميع العقوبات التأديبية المشار إليها في المادة السابقة بالنسبة إلى شاغلي مجموعتي الوظائف الفنية المساعدة والمعاونة، أما بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف العامة فيختص وكيل الوزارة بتوقيع جميع العقوبات التأديبية عدا الفصل من الخدمة فيصدر به قرار من الوزير ويكون للوزير في جميع الأحوال تعديل القرار الصادر من وكيل الوزارة لتخفيف العقوبة أو تشديدها، كما يكون له إلغاء القرار وحفظ التحقيق». وتنص المادة (٦٣) على أنه: «تكون إحالة شاغلي مجموعة الوظائف القيادية إلى مجلس الخدمة المدنية كهيئة تأديبية بقرار من الوزير يتضمن بياناً بالمخالفات المنسوبة للموظف والأدلة التي تؤيد الاتهام، ويبلغ الموظف بصورة من قرار الإحالة قبل الموعد المحدد لانعقاد المجلس بخمسة عشر يوماً على الأقل، ويكون للموظف حق الاطلاع على التحقيقات وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها والحصول على صورة منها».

في شأن تنظيم الإدارة، وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها - بجانب للصواب، حسب النطاق التأديبي الذي حدده القانون لسلطات التأديب، ولا يجوز المساس به؛ لما قد يؤدي إليه من تعديل في هذه السلطات، وإدماج جهات توقيع الجزاء في جهات التعقيب عليه.

وغير خاف أن نظرية التفويض الإداري تسير في خط متوازٍ مع نظرية الاختصاص، ومن هنا كانت سلطة الإدارة بالنسبة لركن الاختصاص سلطة مقيدة، كما أن أهمية تحديد الاختصاص ضرورة لاحترام قواعد التدرج القانوني، وتعد من قبيل النصوص الأمرة؛ لتعلقها بالنظام العام.

فإذا كان التفويض وهو إسناد للسلطة ونقل للولاية استثناء لا يتوسع فيه، ولا يقاس عليه، ويخضع لقاعدة التفسير الضيق، فإننا نرى أن التفويض في مسائل التأديب يعد استثناء، والاستثناء لا يجوز القياس عليه، بحسبانه خروجاً على الأصل لدواعي أو ظروف معينة، ولو قيس على الاستثناء لتحول من استثناء إلى أصل، أو كان في هذا إضافة لاستثناء آخر، ومرجع ذلك أنه خروج على الأصل العام، ومن ثم وجب حصر هذا الخروج في نطاقه، ومؤدى ذلك أن التفويض بمسائل التأديب يتوجب لصحته وجود نص خاص صريح يقرره؛ صوناً للضمانات المقررة بقانون ونظام الخدمة المدنية، بحسبان تحديد الاختصاص في توقيع الجزاءات التأديبية - وأولها الإحالة- يتنافى مع التفويض في الاختصاصات، وبالتالي لا يجوز الجمع بين هذين النظامين.

رابعاً: اتفق شراح القانون العام في الكويت على عدم جواز التفويض في مسائل التأديب؛ لذلك نرى أن المشرع الكويتي مطالب بالتدخل بنصوص صريحة، تجعل نطاق التأديب نطاقاً خاصاً، لا يجوز التفويض فيه إلا بنص صريح، بحيث يسري هذا النطاق على سائر مناحي التأديب في الوظيفة العامة ابتداءً من الإحالة للتحقيق، والتصرف فيه، وحفظه، وانتهاءً بتوقيع الجزاء، مع ضرورة سن القانون الإجرائي التأديبي المقنن لكافة الضمانات التأديبية المصاحبة لمختلف مراحل المساءلة، من لحظة الكشف عن ارتكاب الخطأ التأديبي، وحتى توقيع العقوبة التأديبية لمنع ما قد يحدث من تعسف، أو شطط من قبل جهة الإدارة، وضرورة تقييد سلطاتها في شأن تطبيق القواعد والحدود الضابطة لممارستها لسلطة

التأديب، اتفاقاً مع الطبيعة العقابية لنظام التأديب من ناحية، وضماناً لتحقيق العدالة في القواعد والحدود الضابطة لممارسة هذه السلطة من ناحية أخرى^(٢٩).

(٢٩) يرى د. صبري محمد السنوسي في بحثه بعنوان «ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه» منشور في مجلة الحقوق - العدد ٤ - السنة - ٣١ ديسمبر ٢٠٠٧م - ص ١١٠ وما بعدها أنه: «... وفقاً للقواعد العامة في تفويض الاختصاص فإنه يشترط وجود نص قانوني يسمح بالتفويض في ممارسة الاختصاص، وأن مرسوم التفويض في الكويت: ١١٦ لسنة ١٩٩٢م لا ينطبق على ممارسة الاختصاصات التأديبية التي يتوجب لإعمالها نص صريح يقرها في القانون، وما دام القانون لم يتحدث عن التفويض في هذه الاختصاصات (ومنها الإحالة للتحقيق) فهو غير جائز قانوناً، احتراماً للضمانات التي نص عليها القانون يجعل هذه السلطة الخطيرة في يد الوزير، فضلاً عن أن السماح بالتفويض كأصل عام لا يجوز أن يخل بالتوزيع القانوني للاختصاص الذي تم بموجب نصوص قانونية محددة لاختصاص كل موظف». كما يرى د. سعد نواف العنزي، في مؤلفه «الضمانات الإجرائية في التأديب - دراسة مقارنة - دار المطبوعات الجامعية - ٢٠٠٧م ص ٣١٤ أن: «المشرع عندما أسند الاختصاص التأديبي لجهات معينة اتبع مركزية الاختصاص، وهو بذلك استهدف حكمة معينة، ألا وهي أن تلك السلطات أقدر من غيرها على ممارسة هذا الاختصاص، وتوفير الضمانات للموظف، فالقول بجواز التفويض من شأنه تعطيل الضمانات التي قررها القانون، كما إن من شأن التفويض في الاختصاصات التأديبية تفتيت السلطة التأديبية بدلاً من تركيزها في جهة واحدة، وهو ما قد يؤدي إلى تفاوت الجزاءات التأديبية بين طوائف الموظفين، الأمر الذي من شأنه الإخلال بمبدأ المساواة الذي ينبغي أن يسود على الجميع. كما أن من شأن القول بجواز التفويض في إصدار الجزاء التأديبي تخلي السلطة التأديبية المختصة عن اختصاصها التأديبي إلى سلطات أخرى، تهرباً من تحمل مسئولية العقاب التأديبي، وهو أمر غير معقول لاسيما في بعض الجزاءات الجسيمة». وترى د. عزيزة الشريف، في مؤلفها «مسألة الموظف العام في الكويت المسئولية المدنية والجنائية والإدارية - مطبوعات جامعة الكويت - ١٩٩٧م - ص ٢٠٣ أن: «... القضاء الإداري الحديث قد اتجه إلى عدم جواز التفويض في الاختصاصات في أمور معينة، كما لو حدد القانون بمناسبة موضوع معين اختصاص كل من الوزير، أو وكيل الوزارة، فلا يجوز أن يفوض أيهما إلى غيره اختصاصه المحجوز له، وإلا أخل هذا التفويض بالتوزيع الذي أراده القانون، وخرج به عن الغاية المحددة له، كما لا يجوز للوزير أن يفوض اختصاصه هذا إذا كان من شأنه أن يعطل الضمانات التي قررها القانون للموظفين، بل يجب أن يقتصر دوره على مجرد توزيع الاختصاصات داخل الإدارات والمصالح العامة. إذا أضفنا إلى ذلك أن طبيعة مهمة التأديب تنتمي إلى مهام القضاء، وهي من الأمور التي يعد الاختصاص فيها من النظام العام، وإذا تقرر بقانون فلا يجوز تعديله، أو الخروج على أحكامه إلا بقانون؛ ومن ثم لا يجوز لأي من الوزير، أو وكيل الوزارة وهو يمارس هذا الاختصاص ذا الطبيعة القضائية أن يتنازل عنه، أو يفوض فيه من لم يحدده المشرع للقيام بهذه المهمة، فضلاً عن أنه إذا كان للوزير حق توقيع العقاب ابتداءً فإنه يملك أيضاً حق التعقيب على القرارات التأديبية التي تصدر من وكيل الوزارة، إذا ما قدر عدم صحة ما نسب إلى الموظف من أخطاء، أو أن مصلحة المرفق تقتضي غير ذلك. وأخيراً يملك الوزير إصدار القرار بحفظ التحقيق في القضية التأديبية وهو يؤدي بذلك دوراً رقابياً، ويعطي الموظف فرصة التظلم من قرارات وكلاء =

الغصن الثالث

كتابة التحقيق (مبدأ الكتابة)

يُعد توثيق إجراءات التحقيق الإداري وكتابتها في محضر إحدى الضمانات المهمة التي تتطلبها إجراءات المحاكمة المنصفة.

وتعتبر الكتابة أفضل وسيلة من وسائل الإثبات ؛ لأنها دليل حدوث الإجراءات أمام سلطة التحقيق بطريقة صحيحة وسليمة، وتؤدي في الوقت نفسه إلى وضوح وتحديد الإجراءات التي لم تتم أثناء التحقيق، والظروف التي تمت فيها الوقائع، على نحو يمكن السلطة المختصة المنوط بها التصرف في التحقيق من اتخاذ القرار، أو إصدار الحكم في ضوء وقائع وأحداث وإجراءات ثابتة.

ومن حيث إن المشرع أوجب أن يثبت التحقيق إذا كان كتابةً في محضر بأرقام مسلسلته، وتذيل كل ورقة من أوراقه بتوقيع المحقق والكاتب إن وجد، إلا أنه لم يرسم طريقاً محدداً أو أسلوباً معلوماً لسير التحقيق، أو إفراغه في شكل معين، ما دام قد تم كتابة التحقيق، وتحقيق الهدف منه ألا وهو بيان وجه الحق فيما هو منسوب للموظف من أمور - إن صحت - تشكل في جانبه مخالفة تأديبية.

ويجب على المحقق أن يحدد جلسات التحقيق، وإخطار الشهود والمتهمين بتلك الجلسات حتى يتمكنوا من الحضور لإبداء أقوالهم، بأن يكون سؤال المتهم أو الشاهد أو ما يرى المحقق سماع أقواله سؤالاً صريحاً خالياً من التعقيد والإبهام، وأن يركز أسئلته على صلب الموضوع ، وأن يثبت بالمحضر ما يفيد اطلاعه على أوراق التحقيق، والمستندات بملخص وافٍ لكل ورقة يطلع عليها، فإذا قرر ضمها إلى أوراق التحقيق أشر عليها بما يفيد ذلك، مع التوقيع وإثبات التاريخ.

الوزارات وهو دور لا يسمح بالتفويض فيه، وبناء عليه، فلا يجوز للوزير أن يفوض الاختصاص بالفصل إلى وكيل الوزارة لإخلال ذلك بالضمانات التي قررها القانون للموظف من ناحية، كما أن على الوزير أن يباشر هذا الاختصاص شخصياً لا أن يفوضه إلى غيره من ناحية أخرى». كما يرى د. عادل الطبطبائي، في مؤلفه « الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي - الطبعة الثالثة، ١٩٩٨م - ص ٤٥٣ أنه «... لا يجوز للوزير أن يفوض اختصاصاته بالفصل إلى وكيل وزارته لإخلال ذلك بالضمانات التي قررها القانون للموظف؛ لأن المشرع إنما أراد إعطاء الوزير هذا الحق في تقرير قدر من الضمان ولو شكلياً للموظف، أما إذا قلنا إن الوزير قد فوض هذا الاختصاص إلى وكيل الوزارة فيصبح هو الخصم والحكم في آن واحد». وللمزيد حول هذا الموضوع راجع : بحثنا بعنوان تعليق على حكم محكمة التمييز، الدائرة الإدارية الثالثة، الطعن رقم ١٦١ لسنة ٢٠١٠ - بحث منشور في مجلة الحقوق - جامعة الكويت - العدد الرابع - السنة الثامنة والثلاثون.

ويتعين بعد ذلك أن يقوم المحقق بتحرير مذكرة التصرف بالتحقيق بأسلوب واضح، ولغة عربية سليمة، يضمنها موجزاً وافياً للوقائع، حسبما وردت بالبلاغ أو الشكوى، وملخصاً وافياً لأقوال كل من سئلوا التحقيق الإدارى، لكل ورقة، أو مستند أرفق بالتحقيق متى كان له تأثير على نتيجته، مع بيان مجريات التحقيق، يوجز فيه أقوال من سئلوا من شهود، أو من متهمين، وأن يُسبغ التكييف القانوني على الواقعة مبيناً المخالفة التي تنطوي عليها، وعناصرها القانونية، والمواد المنطبقة عليها من القوانين واللوائح، ثم يوضح القرار الذي انتهى إليه من خلال ما عرضه من أسباب، إما بحفظ التحقيق، أو التوصية بمجازاة المتهمين إدارياً، وإحالتهم إلى المحاكمة التأديبية، أو النيابة حسب الأحوال.

ويجب على المحقق أن يتم التحقيق الذي بدأه، فإن قام به عذر أو مرض أو مانع يمنعه من استكمال التحقيق، عليه أن يحرر مذكرة بتفاصيل وقائع التحقيق وما تم فيه، ويعرضه على السلطة الرئاسية لإسناد التحقيق إلى غيره.

وعلى المحقق بعد ذلك أن يقيد الواقعة ضد المتهم أو المتهمين في ضوء التكييف القانوني الذي أسبغه على كل منها بالأسباب، وأن يصف كل مخالفة بالوصف المنطبق عليها طبقاً للقوانين واللوائح، ويجب عليه أن يضع في اعتباره أن مذكرة نتيجة التحقيق ليست مجالاً لرصد كل ما بوشر من إجراءات، وأن يكفي بإثبات القدر اللازم منها لاستخلاص ما أسفر عنه التحقيق من نتائج، مع تجنب الإطالة غير المجدية.

ويلاحظ أن المشرع استثنى مبدأ الكتابة في بعض التحقيقات التي تخص بعض المخالفات اليسيرة والبسيطة، رغبة منه في تسهيل العمل، وعدم تعقيده، وتغليباً لمبدأ الفاعلية على الضمان، فجاء النص في عجز المادة (٥٥) من نظام الخدمة المدنية مقرراً: استثناء بعض المخالفات من مبدأ الكتابة، وأجاز أن يتم الاستجواب، أو التحقيق شفاهةً، ولكن بشرط أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجراء، ويقضي ذلك إثبات أقوال المخالف في القرار الصادر بتوقيع الجراء، مما يدل على أن استجواب الموظف المخالف قد تم شفاهةً، وأن مضمون دفاعه قد ثبت كتابةً في هذا القرار^(٣٠). ولا ريب

(٣٠) وجدير بالذكر أن النظام التأديبي الفرنسي يجري على تخفيف الإجراءات بالنسبة لبعض الجراءات التي توقع على المخالفات البسيطة، ومثال لذلك توقيع جراء الإنذار، واللوم بواسطة السلطة الرئاسية مباشرة دون تدخل، أو استشارة مجلس التأديب، كما يتبع في الجراءات الأخرى؛ وذلك نظراً لأنها ليست ذات خطورة تذكر على موقف الموظف. راجع في ذلك:

Robert Catherine· op. cit.· p. 170 et s.

أن المشرع يروم ترجيح عوامل فاعلية سير المرفق العام بانتظام وأطراد، حينما اعترف بكفاية التحقيق الشفوي في المخالفات البسيطة، واستهدف حفظ الوقت، وعدم شل فاعلية السلطة الرئاسية في مواجهة بعض المخالفات البسيطة، كما يحقق التأديب الضمان والفاعلية في إدارة المرفق العام بانتظام وأطراد.

وبناء على ما تقدم فإن وجوب الكتابة في التحقيق (في غير حالة الاستثناء) يترتب عليه إغفال غياب إجراء جوهري، ويترتب على ذلك البطالان كقاعدة عامة، ويمتد البطالان إلى ما نجم عن تخلف الكتابة، وهو بطالان الجزاء الإداري؛ وذلك لأن كتابة التحقيق تعد من الأشكال الجوهرية التي قررت لمصلحة الموظف لتحقيق دفاعه، وتفيد ما هو منسوب إليه؛ ولذا يترتب على إغفاله بطالان التحقيق والآثار المترتبة عليه.^(٣١) وأساس هذا الفرض يقوم على اعتبارات من القاعدة العامة المقررة في القوانين الإجرائية، وهي التي من مقتضاها، أن الإجراء يعتبر جوهرياً إذا كان الغرض منه المحافظة على مصلحة المتهم، أو أحد الخصوم، وكل وضع إجرائي من شأنه تحقيق ضمانات لأحد الخصوم يعد إجراء جوهرياً يترتب على إغفاله البطالان^(٣٢).

وجدير بالذكر أيضاً، أن قانون ونظام الخدمة المدنية في الكويت لم يواجه ظاهرة ضياع أوراق التحقيق على مصير التحقيق ذاته، إلا أن القضاء الإداري استقر على أنه: «لا يؤثر ضياع، أو فقد أوراق التحقيق، إذا كانت الواقعة التي أنبنى عليها توقيع العقوبة لها أصل ثابت في أوراق أخرى، تطمئن إليها المحكمة، فما كان فقد أوراق التحقيق بمضيق للحقيقة ذاتها، ما دام من المقدور الوصول إلى هذه الحقيقة بطرق الإثبات الأخرى، وبوجود عناصر تكميلية تفيد في مجموعها مع باقي القرائن والشواهد ودلائل الأحوال القائمة في المنازعة على تكوين الاقتناع بالنتيجة التي يمكن أن ينتهي إليها الحكم، فإذا لم تتوافر هذه العناصر والأدلة فلا تكون قرينة الصحة المفترضة في القرار الإداري وحدها سنداً كافياً لتحسينه من الطعن فيه بالإلغاء، لأن هذه القرينة ليست قاطعة، بل إنها تقبل الدليل العكسي...»^(٣٣).

(٣١) حول هذا المعنى راجع: حكم محكمة التمييز، الطعن رقم ٢٣/٢٠٠٦ تمييز إداري جلسة ٣١/٣/٢٠٠٩، غير منشور. الطعن رقم ٩١٦ و ٢٠٠٤/٩٣٠ و ٢٠٠٧/٤/٣، غير منشور.

(٣٢) حول هذا المعنى أيضاً راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٢٦ لسنة ٩ قضائية جلسة ١٥ /١/ ١٩٦٧م. الطعن رقم ٢١٣١ لسنة ٢٣ قضائية جلسة ٢٤/٣/١٩٨٧م، الطعن رقم ٤٤٩ لسنة ٨ قضائية جلسة ٢٦ /٧/ ١٩٦٧م.

(٣٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤١١ لسنة ٣٤ قضائية جلسة ٢ فبراير ٢٠٠٠م. الطعن رقم ١١٥٣ لسنة ٨ قضائية جلسة ١/٥/١٩٦٣م. الطعن رقم ٥٣٣ لسنة ١٦ قضائية جلسة ٢٦ /١/ ١٩٧٤م. الطعن رقم ١٥٦٨ لسنة ٢٦ قضائية جلسة ٢٩/٣/١٩٨٨م.

وعلى العكس من ذلك، فإذا عجزت جهة الإدارة عن تقديم الدليل المثبت للذنب الإداري، أو المخالفة التأديبية لفقد أوراق التحقيق، وعدم وجود عناصر تكميلية تعين في مجموعها مع باقي القرائن والشواهد، ودلائل الأحوال القائمة في المنازعة على تكوين عقيدة المحكمة، فإنه يتعين إلغاء القرار المطعون فيه؛ لأن قرينة الصحة المفترضة في القرار الإداري لا تنهض وحدها سبباً كافياً لتبرير هذا القرار، وأن المسؤولية التأديبية ليست مسؤولية مفترضة، ولا يصح أن تبني على قرائن غير قاطعة، بل لا بد من أن تقوم على أدلة دامغة وقرائن قاطعة لا يتطرق إليها الشك أو الاحتمال. (٣٤)

الفرع الثاني

الضمانات الموضوعية

تمهيد وتقسيم:

تهدف الضمانات الموضوعية إلى تحقيق نفس أهداف الضمانات الشكلية للتحقيق، ألا وهي توفير مجموعة من الضمانات للموظف المنسوب إليه المخالفات التي تكفل له اعتبارات الضمان، وتحقق الوصول إلى الحقيقة دون تعدٍ على حرية الموظف محل التحقيق، وذلك باستجماع الوقائع المكونة للمخالفة التأديبية، واستخلاص عناصر الاتهام بأسلوب مشروع من مصادره الصحيحة، وبعد استجواب تم تحقيق أوجه الدفاع فيه، وكفالة حق الرد على ما هو منسوب إليه، ومناقشته عن هذه الوقائع والأدلة، بما يحقق في النهاية ضمانة السلامة والحيدة والعدالة والوصول إلى الحقيقة (٣٥).

وسوف نتناول دراسة الضمانات الموضوعية من خلال استعراض ضمان حيدة هيئة التحقيق (العصن الأول)، وضمن المواجهة (العصن الثاني) وضمن حق الدفاع (العصن الثالث)، وأخيراً الضمانات المقررة ضد إجراء التفتيش والوقف عن العمل لمصلحة التحقيق (العصن الرابع) وذلك على النحو الآتي:

(٣٤) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٣٧٠ لسنة ٥٢ قضائية جلسة ٢٢/١١/٢٠٠٨.

(٣٥) لمزيد من التفاصيل: د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة ١٩٧٩م، ص ٢٧٢ وما بعدها. د. مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٩٦ وما بعدها. د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٣٧١ وما بعدها. د. مغاوري شاهين، مرجع سابق، ص ٣٠٩ وما بعدها. د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٥٤٢ وما بعدها.

الفصل الأول

ضمان حيده هيئة التحقيق

يشترط سلامة التحقيق ضرورة توافر الحيده التامة فيمن يقوم به، وتمكين الموظف من اتخاذ ما يلزم لتحقيق دفاعه، وذلك تحقيقاً لمبدأ المحاكمة المنصفه.

ومبدأ الحيده له طبيعة شخصية تتمثل في ضرورة تجرد القائم بالتحقيق من كل مظاهر التحيز والميل والهوى، وله طبيعة موضوعية قوامها ضرورة الفصل بين سلطتي الادعاء والجزاء، ويعد أهم ضمانه من ضمانات التحقيق، وذلك يحقق فاعليه مبدأ أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته في ذهن المحقق.

ومن هنا يفترض وجود الحيده وتحققها في كل من يتولى هذه المهمة؛ لأنها مفترض من مفترضات ومقتضيات العدالة المجردة الواجبة الاحترام في كافة التحقيقات، بغض النظر عن السلطة القائمة بها، وإذا تخلفت في المحقق يترتب على ذلك بطلان التحقيق وبطلان الأثر المترتب عليه^(٣٦).

ويتشدد القضاء الإداري في تحقيق هذه الضمانه؛ لذلك قضي بأن قيام مقدم الشكاوى بالتحقيق مع المشكو في حقه يهدر التحقيق ويبطله لتخلف ضمان الحيده في المحقق، ويترتب على ذلك بطلان التحقيق والقرار الذي قام عليه^(٣٧).

(٣٦) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٢٨٥ لسنة ٢٣ قضائية في جلسة ١٣/٥/١٩٨٩م. الطعن رقم ٩٥١ لسنة ٢٣ قضائية جلسة ١/٤/١٩٨٩م.

(٣٧) حول هذا المعنى: حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٣٤١ لسنة ٣٢ قضائية جلسة ١٦/١٢/١٩٨٦م. ويظهر أيضاً تشدد محكمة التمييز في تطلب هذه الضمانه حينما قررت بشأنه منازعة عرضت عليها.. أن مدير عام منطقة الفرونية التعليمية هو الذي أصدر قرار إحالة المستأنف عليه للتحقيق، ومع ذلك لم يئاً بنفسه عن المشاركة في التحقيق رغم كونه سلطة رئاسية للمحققين أنفسهم وللمستأنف عليه والشهود أيضاً، وإنما أصر على حضور التحقيق الأمر الذي أدى إلى افتقاد ذلك التحقيق حيده ونزاهته، فأنحرف عن غايته في كشف الحقيقة، فقد كان المدير العام المذكور يوجه المحققين أثناء إجراء التحقيق، ولم يقتصر الأمر على ذلك وإنما مارس مصدر قرار إحالة المستأنف عليه لتحقيق سلطانه بأن جعل مكتبه هو المكان الذي أجرى فيه التحقيق في الجزء الغالب منه.... فإن هذه المحكمة ترى أن ما جرى مع المستأنف عليه على النحو السالف بيانه وإن أطلق عليه تجاوزاً اسم تحقيق فإنه تم مفتقداً السمات ومقومات وضمانات التحقيق الأساسية وفي مقدمتها العدالة والنزاهة والحيده والاطمئنان.. الأمر الذي يغدو معه هذا التحقيق باطلاً وتكون جميع القرارات التي صدرت بناء عليه باطلة ولا يترتب عليها ثمة أثر» راجع: حكم محكمة التمييز في الطعن رقم ٢٠٠١/٦٢٣ لسنة ٢٠٠٢/٤/٨ منشور في مجلة القضاء والقانون السنة ٣٠ - الجزء الأول - ص ١٦٨.

الفصل الثاني ضمان المواجهة

يقصد بضمان المواجهة ضرورة إحاطة الموظف علماً بالتهم (أو التهمة) الموجهة إليه، حيث تضمن المواجهة للموظف أن يكون في مقابل التهم المنسوبة إليه وجهاً لوجه، ويكون على معرفة كاملة بظروفها، وذلك من أجل القدرة على تحقيق دفاعه، وإمكان نفي التهم وتبرئة ساحته مما هو منسوب إليه^(٣٨).

ومبدأ المواجهة يقتضى إعلان الموظف بالتهمة قبل التحقيق معه بوقت كاف، حتى يتمكن الموظف من إعداد دفاعه، وحتى لا يفاجأ بتوجيه الاتهام إليه، ويطلب منه الرد أثناء التحقيق على ما وجه إليه من تهم لإثبات براءته.

يتحقق مبدأ المواجهة بسماع أقوال الموظف فيما هو منسوب إليه من تصرفات، وكذلك مواجهته بالأدلة التي تثبت وقوعها منه، ويجب أن يواجه بكافة المخالفات التي تترتب عليها مسؤوليته التأديبية، وذلك لتمكينه من الوقوف على عناصر التحقيق، وسند الاتهام للدفاع عن نفسه، وإذا وقع جزاء على الموظف دون تحقيق مبدأ المواجهة كان الجزاء باطلاً.

ويختلف الاستجواب عن المواجهة التي هي مواجهة المتهم بالأدلة القائمة ضده من واقع الأوراق وأقوال الشهود.

وعند حضور الموظف لاستجوابه يتعين على المحقق إحاطته علماً بالواقعة، ومناقشته تفصيلاً في موضوع التهمة على ضوء أصلها الثابت بالأوراق، فإن اعترف، تعين على المحقق سؤاله بغية التحقق من صحة الاعتراف، وللمحقق من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من يجري التحقيق معه الاستماع إلى الشهود، وإذا كانت الشهادة هي الإدلاء ببعض المعلومات أو الأخبار، فإنه لا يجوز للمحقق أن يمتنع عن سؤال الشاهد لمجرد قرابته لأحد من يجري التحقيق معهم، تطبيقاً لنص المادة (٤٣) من المرسوم بقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٨٠ بشأن الإثبات في المواد المدنية والتجارية، الذي يجري على أنه: «لا يجوز رد الشاهد ولو كان قريباً أو صهراً لأحد الخصوم إلا أن يكون غير قادر على التمييز بسبب هرم أو حداثة سنه أو مرض أو لأي سبب آخر»، على أنه لا يشترط حلف

(٣٨) راجع: د. رمضان بطيخ، الدعوى التأديبية لعمال الحكومة وقطاع الأعمال «فقهاً وقضاً»، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩م، ص ٢٩٧ وما بعدها.

الشاهد اليمين، ولا يترتب البطلان على عدم حلف الشاهد اليمين، وبغير ذلك إذا كانت المخالفة التأديبية ثابتة ثبوتاً قطعياً بالمستندات الرسمية فلا حاجة لسماع أقوال الشهود إذا كانت المخالفة ثابتة بالمستندات الرسمية.

ويعد الاستجواب من الإجراءات الجوهرية في التحقيق، ويترتب على تخلفه بطلان التحقيق، على أن التحقيق لا يبطل إذا انتهى بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية؛ حيث يكون للموظف فرصة في الدفاع عن نفسه واستكمال الاستجواب أمام المحكمة.

وينظم القانون الفرنسي، من أجل وضع مبدأ المواجهة موضع التطبيق، إجراءً شكلياً ضرورياً يترتب على مخالفته من جانب الإدارة بطلان الجزاء الموقع على الموظف ألا وهو: حق الاطلاع على الملف «La règle de la communication du dossier»^(٣٩) وقد جاء هذا النص تنويجاً لقضاء مجلس الدولة الفرنسي المستقر منذ زمن بعيد في هذا الشأن، حيث قرر أن حق الاطلاع على الملف يجب أن يتم في وقت كاف يسمح للموظف بتحضير دفاعه^(٤٠).

وقاعدة الاطلاع على الملف لها صفة العمومية، أي أنها تسري بخصوص كل إجراء يتم من جانب الإدارة في مواجهة الموظف حتى لو لم يكن ذا صفة جزائية تأديبية^(٤١)، ويجب في حالة تخلف هذا الإجراء، تمسك الموظف العام ببطلان الإجراء، لأنه غير متعلق بالنظام العام^(٤٢).

(٣٩) راجع في ذلك:

Andre de laubadère, op. cit., 1980, p.108 et s, Gustave peiser, droit administratif, 11^e ed., 1992, p.39 et s.; Robert Catherine, op. cit., p. 152 et s; Jean Marie Auby et Jean - Bernard Auby, op. cit., p. 198 et s; Alian Ayoub, op. cit., p. 258 et s.

(٤٠) راجع:

- C.E., 22 juin 1938, albertini, Rec., P. 510, C.E. 27 rec 1963, Corlin, Rec., p. 213

(٤١) راجع:

- C.E. 23 oct. 1964, d'oriano, Rec., p. 486, C.E. 21 Juin 1974, cribebauer, Rec. P. 356.

- C.E. 3 juill. 1981, Jacquens, Rec., p. 95; C.E. 26 oct. 1984, Centre hospitalier de ferminy, R.D.P. 1985, p. 209 concl. Labetoulle.

(٤٢) راجع: - C.E. 23 Avril 1965, Vve Ducroux, Rec. p. 231

وثمة استثناءات على حق الاطلاع على الملف أو المستندات الخاصة بالموظف، نلخصها في الآتي:
- عدم استعمال حق الاطلاع على الملف والمستندات، بخصوص بعض الجزاءات طفيفة الأثر de faible gravité في المرافق العسكرية (مثل إبداء الملاحظات، وإجراءات التنظيم الداخلي، وجزاء اللوم). مع ملاحظة أن جزاء الإنذار على أحد القضاة يستحق الاطلاع على الملف كإجراء أساسي في هذا الشأن - في حالة ترك الوظيفة.

=

ولتحقيق مبدأ المواجهة جرى نص المادة (٦٣) من نظام الخدمة المدنية على أنه: «تكون إحالة شاغلي مجموعة الوظائف القيادية إلى مجلس الخدمة المدنية كهيئة تأديبية، بقرار من الوزير، يتضمن بياناً بالمخالفات المنسوبة لموظف، والأدلة التي تؤيد الاتهام، ويبلغ الموظف بصورة من قرار الإحالة قبل الموعد المحدد لانعقاد المجلس بخمسة عشر يوماً على الأقل، ويكون للموظف حق الاطلاع على التحقيقات، وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها والحصول على صورة منها».

العصن الثالث

حق الدفاع (ضمانة تحقيق الدفاع للموظف)

يعد حق الدفاع أهم حقوق المتهم في مرحلة محاكمته تأديبياً، وبصفة خاصة من البداية مع مرحلة التحقيق، ويتحقق ذلك بمواجهته بما هو منسوب إليه من مخالفات حتى يتمكن من إبداء دفاعه أمام جهات التحقيق بشتى الوسائل المتاحة له قانوناً، حيث يعد حق الدفاع من الحقوق المقدسة، التي نصت عليها كافة دساتير العالم المتمدنين.

كما نصت على هذا الحق المادة (٥٤) من نظام الخدمة المدنية في أنه: «لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة، أو شفاهة، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه».

تعد كفالة حق الدفاع للمتهم في مرحلة التحقيق من أهم الضمانات الأساسية التي تقوم عليها الحكمة من التحقيق، بل وتعد مقوماً أساسياً له؛ ذلك أنها السبيل لاستقصاء الحقيقة، وتحقيق الصالح العام، والصالح الخاص على حد سواء^(٤٣).

- =
- في حالة الإضراب، عندما تحدد القوانين الخاصة حظر الاطلاع على الملف، أو في حالة استبعاد الضمانات التأديبية في حالة الإضراب غير المشروع.
 - في حالة الظروف الاستثنائية، حيث يسمح بتعليق الضمانات التأديبية في تلك الفترات.
 - في حالة استبعاد الموظف بسبب إدانته بحكم جنائي.
 - وفي حالة الموظف تحت التمرين Les Stagiaires؛ وذلك لأن نظام التوظيف يستبعد هذه الضمانة لهذه الفئة من الموظفين.

راجع في شأن هذه الحالات في القضاء الفرنسي:

- 1- C.E. 23 juill.1920، Delage، Rec. p.740، C.E.24 juill. 1987، vault phister، Rec. p. 623، C.E. 28 juin، 1918 héyries، S. 1922. 111. 49، note Hauriou ،
- 2 - C.E.22 Fév.1982، Jacques، Rec. p.216.
- 3 - C.E Janv.1972، Fédération générale des syndicats de la police، C.G.T.، Rec. p.89.

(٤٣) راجع في ذلك: د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٥٧١ وما بعدها. د. رمضان محمد بطيخ، الدعوى التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام «فقهاً وقضاً»، =

ويقصد بحق الدفاع، كحق مقدس وطبيعي لكل إنسان في جميع مراحل التحقيق، والالتهام، والمحاكمة، أنه الحق في الرد على ما هو منسوب إليه بالوسائل الممكنة^(٤٤).

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي ببطلان الجزاء الموقع على الموظف، إذا ما تم دون تحقيق ممارسة حقوق الدفاع باعتبارها من الضمانات الجوهرية قبل توقيع الجزاء^(٤٥)، وذهب إلى اعتبار حقوق الدفاع من المبادئ العامة للقانون ويجب تطبيقها حتى في حالة عدم وجود نص يقرها صراحة، وذلك سواء تعلق الأمر بقرار إداري أم قضائي، وسواء أكان متعلقاً بموظف عام أم لا، وذلك بمجرد ما يمس مركزاً فردياً وتكون له صفة الجزاء، ويجب على الجهة التي تتخذها احترام حقوق الدفاع^(٤٦).

كما قرر مجلس الدولة الفرنسي أن حقوق الدفاع تتضمن وجوب إخطار صاحب الشأن باتخاذ إجراء تأديبي ضده، وإخطاره بالالتهامات المنسوبة إليه، وأن يتم هذا الإخطار الذي يقصد به تمكينه من تقديم دفاعه، في مدة معقولة قبل توقيع الجزاء^(٤٧).

= مرجع سابق، ص ٣١٤ وما بعدها. أيضاً: فتوى إدارة الفتوى والتشريع في التظلم رقم ٢٠٠٠/٧٤/٦ في ١٣ نوفمبر ٢٠٠٠ - منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الفتوى والتشريع في شأن تظلمات الوظيفة العامة في الفترة من يناير ١٩٩٠ حتى ديسمبر ٢٠٠٠ - صفحة رقم ٣٤٧.

(٤٤) راجع: د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية، مرجع سابق، ص ٢٩٢ وما بعدها. وراجع أيضاً: حكم محكمة التمييز، الطعن رقم ٢٠١٠/٢٤٥/٢٠١٠ تمييز إداري جلسة ٢٠١٤/١/٢٠١٤، غير منشور. وأحكام المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٧٠٦ لسنة ١٤ قضائية جلسة ١٩٧٨/٢/١٨م، الطعن رقم ٦٠٦ لسنة ١٠ قضائية جلسة ١٩٦٥/١١/٢٧م. الطعن رقم ٦٤٤ لسنة ١٤ قضائية جلسة ١٩٦٩/٢/١م. الطعن رقم ٧٨٩ لسنة ٢٨ قضائية جلسة ١٩٨٦/١٢/٢٧م. الطعن رقم ١١٦٢ لسنة ٣١ قضائية جلسة ١٩٨٨/١/١٧م.

(٤٥) راجع في ذلك:

C.E. 20 Juin 1913 Terry, Rec. Concl. Comeille p.736.

(٤٦) راجع: C.E.5 Mai 1944, Dame Trompier - Gravier, Rec. p.133. R.D.P., 1944, concl. Chenot, note jeze, p. 256 et s.

إذا كان التدبير ليس جزاء، ولكن بسبب مصلحة المرفق، بمعنى إذا اتخذ لمصلحة النظام العام والصحة والطمأنينة العامة، فليس لمن يمس التدبير أن تتاح له مكنة مناقشتها بحجة حق الدفاع مهما كانت جسامته، ويطبق هذا المبدأ بصفة خاصة في شأن الضبط الإداري، راجع في ذلك: C.E. 20 Fév. 1953, Dame Cozic - Savoure, Rec. p.68; C.E. 25 Avr. 1958, Société de Laboratoires Geigy, Rec. p.236, C.E. 21 juill. 1970, Krivineet Frank, Rec. p.499.

(٤٧) راجع في ذلك: C.E. 8 Nov. 1963, Ministre de L' agriculture C/cooperative de L' insemination artificielle de la vienne, Rec. p. 532, C.E. 20 Janv. 1956, Nègre, Rec. p. 24. - Robert Catherine, op.cit.p.154 et s, Serge Salon, op.cit.p.127et s.

وقد شرع للموظف حق الدفاع في جميع المراحل اللازمة للمساءلة الإدارية والقضائية ليستقر مركزه القانوني من الناحية التأديبية، في إطار سيادة القانون ومبادئ المشروعية^(٤٨)، والحكمة من إجراء التحقيق، إحاطة العامل علماً بما هو منسوب إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه قبل توقيع الجزاء عليه، وما يستتبع ذلك من وجوب استدعاء العامل موضوع المساءلة وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه، وإتاحة الفرصة له للدفاع عن نفسه، ومناقشة شهود الإثبات، وسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي، وغير ذلك من مقتضيات الدفاع؛ تحقيقاً للضمان وتوفير الاطمئنان للعامل، وهو أمر تقتضيه العدالة.^(٤٩)

الفصل الرابع

الضمانات المقررة ضد إجراء التفتيش والوقوف عن العمل لمصلحة التحقيق

تمهيد وتقسيم:

يلجأ المحقق في بعض الأحيان إلى تفتيش المتهم، كما تتطلب مصلحة التحقيق إبعاد الموظف مؤقتاً عن العمل، ونستعرض ضمانات تفتيش الموظف أثناء التحقيق (أولاً)، والضمانات المقررة في حالة الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق (ثانياً) وذلك على النحو الآتي:

أولاً- ضمانات تفتيش الموظف أثناء التحقيق:

على الرغم من أن التفتيش يعد من الإجراءات ذات الأهمية الكبيرة أثناء التحقيق، فإنه يعد أحد إجراءات التحقيق ذات الخطورة البالغة على حرية الموظف المتهم، فمن هنا أصبح من الضروري وضع الضمانات التي تكفل إجراءه في حدود وضوابط معينة تقتضيها ضرورات ومقتضيات التحقيق.

ويقصد بالتفتيش البحث والتنقيب عن أشياء وأدلة معينة ضد متهم معين في جريمة أو مخالفة معينة وقعت بالفعل .

(٤٨) حول هذا المعنى راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٨٩ لسنة ٢٨ قضائية جلسة ٢٧ / ١٢ / ١٩٨٦ م .

(٤٩) حول هذا المعنى راجع: حكم محكمة التمييز في الطعن رقم ٢٠٠٦/١١٣ تمييز إداري جلسة ٢٠٠٨/٥/٢٧، غير منشور. الطعن رقم ٢٠٠٧/٢٠٣ تمييز إداري جلسة ٢٠٠٨/٣/٤، غير منشور.

ولذلك قد يلجأ المحقق في بعض الأحيان إلى تفتيش المتهم بمخالفات معينة، أو تفتيش مكتبه كضرورة من ضرورات التحقيق.

والحقيقة أن المشرع في الكويت لم يتناول تنظيم الإجراءات في حالة لجوء سلطة التحقيق إلى تفتيش الموظف أثناء التحقيق.

والواقع أن مكتب عمل الموظف وما يحويه من موجودات ومستندات، ليست ملكاً خاصاً يخضع لمحض سلطانه، ولا يوجد في القانون ما يمنع المحقق - بمناسبة إجراء التحقيق فيما ينسب إلى الموظف من مخالفات، أن يقوم بتفتيش مكتب عمله، ولو كان من غير رجال الضبطية القضائية، وقد جرى العمل حينما يتطلب التحقيق تفتيش مكتب الموظف أن يطلب المحقق تشكيل لجنة إدارية، تكون مهمتها هذا الغرض، وإثبات كل إجراء يتخذ في هذا الشأن.

أما التعرض للحرية الشخصية للموظف، أو لحرمة مسكنه، فيجب على المحقق عندئذ أن يلجأ إلى رجال الضبطية القضائية لاستصدار إذن من النيابة، ما لم تكن الجريمة متلبساً بها، أو كان صاحب الشأن قد رضي بالتعرض لحرية، وحرمة مسكنه رضاً صحيحاً، ففي حالة التلبس يكون لجهة التحقيق كما لسائر الأفراد أن يقبضوا على الموظف المتلبس بالجريمة، ويضبطوا معه كل ما يجدونه متعلقاً بها، أما في الحالة الثانية فيكون إجراء المحقق للتفتيش مبرراً بالرضاء به.

ثانياً- الضمانات المقررة في حالة الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق

يقصد بالوقف الاحتياطي عن العمل كإجراء من إجراءات التحقيق، كف يد الموظف عن أعمال وظيفته مؤقتاً، كإجراء تحفظي وقائي مؤقت، وخصوصاً في التهم التي تكون على درجة معينة من الخطورة أو الجسامية، والتي لا يصح معها أن يستمر المتهم في عمله إلا بعد التأكد من براءته، وذلك يقتضي تنحيته بصفة مؤقتة عن وظيفته حتى ينجلي أمره^(٥٠).

والوقف عن العمل قد يكون لمصلحة التحقيق، وقد يكون للمصلحة العامة، وذلك على النحو التالي:

(٥٠) راجع في هذا الشأن: . د. مغاوري شاهين، مرجع سابق، ص ١٢٩ وما بعدها، وص ٤٥١ وما بعدها. د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٣٦٦ وما بعدها. د. محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص ٢١٣ وما بعدها. . د. محمد عبد اللطيف، مبادئ الوظيفة العامة، مرجع سابق، ١٩٨٨م، ص ٣٨٨ وما بعدها.

أولاً - الوقف لمصلحة التحقيق : نظم المشرع الوقف عن العمل احتياطياً لمصلحة التحقيق، فقد نصت المادة (٣٠) من قانون الخدمة المدنية على أن: «يوقف الموظف عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق... أو المصلحة العامة ذلك، ويكون الوقف بقرار مسبب لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر يجوز مدها لمدة مماثلة، يعود بانتهائها إلى عمله، فإذا كان الوقف لمصلحة التحقيق، فإنه في هذه الحالة يوقف صرف نصف مرتب الموظف، ولا يرد له إلا إذا ثبت عدم مسؤليته، أو عوقب بالإنداز، أو بالخصم من المرتب لمدة لا تزيد على أسبوع، أما إذا كان الوقف للمصلحة العامة فإنه يتقاضى راتبه كاملاً خلال فترة الوقف.

كما نصت المادة (٥٤) من نظام الخدمة المدنية على أنه: «لوزير أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً - إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك - لمدة لا تزيد على شهر، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من مجلس التأديب المختص، ويجوز لمن أصدر قرار الوقف أن يعيد النظر فيه في أي وقت سواء من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب الموظف».

ويترتب على الوقف الاحتياطي لمصلحة التحقيق ثلاث نتائج هي:

١ - عدم مزاولة الموظف للوظيفة طوال مدة الوقف.

٢ - وقف صرف نصف المرتب.

فإذا تخلف أحد هذين الشرطين يكون من حق الموظف صرف مرتبه كاملاً من تاريخ تخلف الشرط، على أن موقف النصف الموقوف صرفه من أجر الموظف الموقوف عن العمل احتياطياً لمصلحة التحقيق لا يخرج عن ثلاثة فروض هي:

- إذا انتهى التحقيق بالبراءة أو الحفظ أو الجزاء بإنداز، ففي هذه الحالة يصرف له ما يكون قد أوقف صرفه من أجره بقوة القانون.

- أما إذا انتهى التحقيق بجزاء الموظف، ففي هذه الحالة للجهة الإدارية الحق في أن تقرر حرمانه، أو عدم حرمانه من بعض النصف الموقوف.

- أما إذا جوزي الموظف بالفصل من الخدمة، فإن خدمته تنتهي من تاريخ وقفه، ولا يجوز أن تسترد منه الجهة الإدارية ما سبق أن صرف له من أجر (م ٧٩) من نظام الخدمة المدنية.

٣ - عدم جواز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أثناء مدة الوقف (أيًا كان نوع الترقية، سواء بالأقدمية أو الاختيار).

وفي ذلك تنص المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية على أنه: «لا تجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل، أو المحال إلى التحقيق، أو إلى المحاكمة الجزائية في جناية، أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة خلال مدة الوقف أو الإحالة، فإذا ثبت عدم مسؤوليته، أو عوقب بالإنذار، وجب عند ترقيته رد أقدمته في الوظيفة المرقى إليها إلى التاريخ الذي استحقها فيه».

وطبقاً لنص المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية فإنه: «لا يجوز النظر في ترقية موظف وقعت عليه إحدى العقوبات التأديبية إلا بعد انقضاء الفترات المحددة قرين كل منها:

- ستة أشهر في حالة الخصم من المرتب لمدة تزيد على الأسبوع.

- سنة في حالة خفض المرتب.

- سنتان في حالة خفض الدرجة.

وتحسب فترات التأجيل المشار إليها من تاريخ توقيع العقوبة ولو تداخلت في فترة أخرى مترتبة على عقوبة سابقة»

ومفاد هذا النص أنه لا يجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أثناء مدة الوقف، فإذا ثبت بعد ذلك عدم إدانته أو مجازاته بالإنذار أو الخصم أو الوقف لمدة خمسة أيام فأقل، وجب عند ترقيته حساب أقدمته في الدرجة المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه، لو لم يكن موقوفاً، ويتقاضى الفروق المستحقة له عن هذه الترقية (حكماً) اعتباراً من التاريخ الذي تمت فيه الترقية.

أما إذا رقي الموظف الموقوف، بالمخالفة للقواعد السابقة، فإنه يجوز لجهة الإدارة سحبه خلال سنة من تاريخ صدور القرار، تطبيقاً لنص المادة (٣٣) من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية.

٤ - عدم جواز قبول الاستقالة: وفي ذلك نصت المادة (٤/٧٤) من نظام الخدمة المدنية على أنه: «لا يجوز قبول استقالة الموظف، إذا كان قد أحيل إلى التحقيق، أو أوقف عن العمل، أو اتخذت ضده أية إجراءات تأديبية أخرى، فإذا انتهت هذه الإجراءات إلى عدم مسؤوليته أو مجازاته بغير عقوبة الفصل جاز قبول استقالته».

٦ - كما يترتب على الوقف قطع الإجازة الدورية، ويرحل الباقي منها لرصيده من الإجازات الدورية.

ثانياً - الوقف للمصلحة العامة: ويترتب على الوقف عن العمل احتياطياً لمصلحة التحقيق، أم المصلحة العامة عن إبعاد الموظف مؤقتاً عن مباشرة أعمال وظيفته، فلا يجوز له ممارسة عمله، بل ولا يجوز له التردد على مكان العمل، وإذا باشر الموظف الموقوف عن العمل في هذه الحالة عملاً من أعمال وظيفته، كان تصرفه معدوماً لعدم الاختصاص.

ووقف الموظف عن العمل للمصلحة العامة، يكون بقرار من الوزير لجميع الموظفين، ويكون في إحدى حالتين: حالة حبس الموظف احتياطياً، أو حالة حبس الموظف تنفيذاً لحكم جنائى.

وموقف مرتب الموظف الموقوف للمصلحة العامة يتحدد:

١ - في حالة حبس الموظف احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائى غير نهائى، يوقف صرف نصف الأجر المستحق للعامل، على أن يرد له إذا انتهى التحقيق الذي حبس من أجله إلى عدم مسؤوليته، وإلا حرم منه.^(٥١)

٢ - في حالة حبس الموظف تنفيذاً لحكم جنائى نهائى، فيوقف صرف ثلاثة أرباع مرتبه، إذا كان الحكم غير نهائى، ولا يرد له إلا إذا انتهت المحاكمة إلى عدم مسؤوليته.

وفي كل الأحوال يحرم الموظف من مرتبه عن مدة حبسه إذا كانت تنفيذاً لحكم نهائى.

(٥١) وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «... وحيث إن مفاد هذا النص أن المشرع ساوى بين الحبس الاحتياطي، والحبس تنفيذاً لحكم جنائى غير نهائى، من حيث الأثر في استحقاق نصف الأجر، ووقف صرف النصف الآخر، ويحرم العامل من أجره كاملاً في حالة حبسه تنفيذاً لحكم جنائى نهائى، ويعرض أمر العامل عند عودته على رئيس مجلس إدارة الهيئة، ليقرر ما يتبع في شأن مسؤوليته التأديبية؛ وغني عن البيان أن نقض الحكم الجنائى النهائى بحبس العامل - يترتب عليه اعتبار الحكم الجنائى كأن لم يكن، وبالتالي يكون العامل في هذه الحالة شأنه شأن المحكوم عليه بالحبس بحكم غير نهائى، وعلى ذلك تكون فترة حبس العامل من تاريخ بدء تنفيذ الحكم الجنائى النهائى بحسه إلى تاريخ نقض الحكم، وإعادة محاكمته والإفراج عنه في حكم المحبوس احتياطياً، من حيث استحقاق نصف الأجر، ووقف صرف النصف الآخر، وذلك لزوال سبب الحرمان من كامل الأجر وهو الحكم الجنائى النهائى بنقضه، فإذا نقض الحكم مع الحكم ببراءته فإنه يكون قد تبين أن تنفيذ العقوبة المقيدة للحرية، تنفيذاً للحكم المنقوض، والأمر كذلك إذا تم نقض الحكم مع إعادة الإجراءات، وأعيدت المحاكمة، وانتهت إلى البراءة، وذلك إذا ما تبين في الحالتين عدم مسؤوليته تأديبياً عن الفصل الذي كان مقيد الحرية من أجله. الطعن رقم ٥٦٤٠ لسنة ٤٤ قضائية جلسة ٢٠٠٩/٢/٢٢ .

المطلب الثاني

ضمانات التأديب في مرحلة توقيع الجزاء الإداري

تمهيد وتقسيم:

لم يلتزم المشرع في مجال التأديب، بالقاعدة التي تطبق في مجال القانون الجنائي، والتي بمقتضاها يتم تحديد عقوبة لكل جريمة، بل اكتفى في المادة (٦٠) من نظام الخدمة المدنية ببيان قائمة العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظفين دون تحديد جزاء محدد لكل مخالفة تأديبية، وذلك أمر طبيعي، يتماشى مع عدم حصر المخالفات التأديبية، وبالتالي يصعب، بل يستحيل تحديد جزاء محدد لوقائع لا يمكن حصرها.

وسلطة التأديب تترخص كقاعدة عامة في تحديد الجزاء الذي يناسب ويتناسب مع كل مخالفة تأديبية، وقد استقرت أحكام القضاء الإداري على تأكيد هذا المعنى، إلا أن مناط ذلك ألا يكون المشرع قد حدد جزاء محددًا ومعينًا لمخالفة محددة؛ لأنه في مثل هذه الحالة يتعين على سلطة التأديب إنزال ذات العقوبة المنصوص عليها قانوناً^(٥٢).

ومن أجل ذلك نستعرض الضمانات الشكلية المصاحبة للجزاء التأديبي (فرع أول). والضمانات الموضوعية المصاحبة للجزاء التأديبي (فرع ثاني)، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

الضمانات الشكلية المصاحبة للجزاء التأديبي

تمهيد وتقسيم :

استخلص فقه القضاء الإداري من النصوص التشريعية، وأحكام القضاء الإداري، ضمانات شكلية، يتعين توافرها للعامل عند توقيع الجزاء عليه، ومن هذه الضمانات مبدأ شرعية الجزاء التأديبي (الغصن الأول)، ومبدأ تسبب قرار الجزاء التأديبي (الغصن الثاني)، ومبدأ عدم جواز تعدد الجزاء التأديبي عن ذات الفعل مرتين (الغصن الثالث)، وذلك على النحو الآتي:

(٥٢) يستطيع الموظف العام في فرنسا الطعن بالإلغاء في قرار توقيع الجزاء التأديبي عليه أمام القضاء الإداري، وكذلك الطعن بالتعويض في حالة التعسف في استعمال السلطة « L'excès de pouvoir » أو تجاوز السلطة. وفي هذه الحالة يقضي القاضي الإداري بإلغاء الجزاء التأديبي لعدم المشروعية.

راجع:

Gustave peiser, op. cit., p. 38 et s; Jeen Marie Auby et Jean -Bernard Auby, op. cit., p. 196 et s.; Robert Catherine, op. cit. p. 157 et s.

الفصل الأول

مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

يقصد بمبدأ شرعية الجزاء التأديبي، أنه لا يجوز أن يوقع على الموظف جزاء لم يرد به نص تشريعي، فيما يتعلق بوضعه الوظيفي، ومؤدى ذلك أنه إذا حدد المشرع جزاءً معيناً لمخالفة بعينها، فلا يجوز توقيع غيرها بالتشديد كجزاء على المخالفة التأديبية المرتكبة، تطبيقاً لمبدأ «لا عقوبة إلا بنص» باعتباره يشكل قيداً على حرية وحق الموظف، ومن هنا وجب إعمال قواعد التفسير الضيق، فيما يتصل بتفسير وتطبيق الجزاءات التأديبية.

وإذا حدثت الواقعة محل المسائلة التأديبية في ظل قانون سابق يحدد أنواعاً أخرى من الجزاءات التأديبية، فإنه يطبق على المخالفة التأديبية وقت صدور القرار بتوقيع الجزاء، ويترتب على ذلك: أنه لا محل لإعمال قاعدة القانون الأصح للمتهم المنصوص عليها في قانون العقوبات؛ وذلك إعمالاً للأثر الفوري أو المباشر للقانون^(٥٣).

فالقاعدة العامة في الجزاءات الجنائية التي تقتضي ضرورة عدم رجعية الجزاءات الجنائية «regle de non-retroactivite» تطبق أيضاً في مجال الجزاءات والعقوبات التأديبية؛ وذلك تطبيقاً للأثر الفوري أو المباشر للقانون^(٥٤).

الفصل الثاني

مبدأ تسبب قرار الجزاء التأديبي

يلعب التسبب دوراً مؤثراً في تسليط رقابة القضاء الإداري على عنصر السبب في القرار الإداري، ويشير ذلك إلى وجود علاقة بين التسبب وعنصر السبب في القرار الإداري، باعتبار أن التسبب يترجم السبب إيجابياً في المظهر الخارجي للقرار، وإذا كان التسبب يستهدف بيان عنصر السبب في القرار الإداري، فإنه يختلف عن عنصر السبب في القرار الإداري، فالسبب واقعة سابقة تنتمي إلى المشروعية الداخلية للقرار، وهو لاشك

(٥٣) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٨١ لسنة ٢٦ قضائية في جلسة ١٩٨٤/٦/٩ م. الطعن رقم ٩٧٥ لسنة ٢٥ قضائية جلسة ١٩٨٥/٦/١٥ م، الطعن رقم ١٦٨٢ لسنة ٣١ قضائية جلسة ١٩٨٩/٣/٤ م

(٥٤) راجع:

C.E. 28 nov. 1924, jouzier. rec., p. 955 et s. C.E. 20 juill. 1951, ducommun. Rec., p. 423 et s.

أحد الشروط الموضوعية الضرورية لصحة القرار الإداري؛ لأنه الأساس الذي يستند إليه، ولا يقوم بدونه، فيجب أن يستند إلى وقائع قائمة، وصحيحة وقت صدوره، ويقصد به مجموعة من العناصر القانونية والواقعية التي تؤدي بالإدارة إلى اتخاذ القرار.^(٥٥)

وإذا كان التسبب عنصراً في القرار element، فليس من شأنه أن يخول الإدارة إصدار قرارات بدون أسباب، أو استناداً إلى أسباب غير صحيحة؛ لأنه يعد أساساً Fondement للرقابة على أسباب القرار والانحراف بالإجراءات^(٥٦).

والسبب في القرار التأديبي - بوجه عام - هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، سلباً أو إيجاباً، ولا يشترط لقيامه توافر الركن المعنوي، أي تعمد الموظف مخالفة القانون أو التعليمات، وإنما يكفي أن يثبت إهماله، وعدم مراعاة الدقة والحيطه والحذر فيما يستند إليه^(٥٧).

ولاشك أن تسبب القرارات الإدارية كإجراء شكلي يمثل ضماناً مهمة تسمح للقضاء بمراقبة مشروعية القرار من حيث السبب، ولذا أقر القضاء الإداري الفرنسي مبدأ أن الجزاء التأديبي يجب أن يتسم بضرورة قيامه على سببه الذي يكمن في ضرورة وجود خطأ تأديبي.^(٥٨)

وشروط التسبب في القرار التأديبي ليس له صورة محددة، وإنما يتعين أن يكون كافياً، وأن يكون جلياً واضحاً، وأن يتحقق عند إصدار القرار، كما يتعين أن يكون السبب المحمول عليه القرار، قائماً على إصدار القرار، ولا عبرة بالأسباب التي تطرأ بعد ذلك،

(٥٥) للمزيد انظر بحثنا: الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري في القانون الكويتي. منشور في مجلة

القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، العدد السابع والثمانون، ٢٠١٤. ص ١٢ وما بعدها.

(٥٦) للمزيد انظر: مؤلفنا: تطور القضاء الإداري في دولة الكويت، الطبعة الأولى ٢٠١٢، ص ٣٩٣.

(٥٧) حول هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٨٢٨٠ لسنة ٥٠ قضائية جلسة

٢٦/٩/٢٠٠٩ منشور في موسوعة العدالة <https://adala.com.kw>

(٥٨) انظر: C.E. 8 Avr. 1980 ، michea ، Rec. P.773 et s.

أيضاً:

-Jean - marie Auby et jean - bernard Auby، op. cit.، p. 206.

“La sanction disciplinaire se caractérise par son motif qui consiste dans l'existence d' une faute disciplin-aire”.

وقد نصت المادة (١٩) من النظام الوظيفي لسنة ١٩٨٣م (البند الأول) على أنه: يجب تسبب القرار

التأديبي بتوقيع الجزاء، وذكر الأستاذ سير كامبيه في هذا الشأن: «أن القرار التأديبي يجب أن يكون

مسبباً، حتى لو لم ينص على ذلك».

“La décision disciplinaire doit، même sans texte que l' impose، être motive،،

Cur combier، droit administratif، bruxelles. 1968- p. 319.

بحسبان مشروعية القرار الإداري، إنما تبحث على أساس الأحكام القانونية المعمول بها عند صدوره، وعلى ضوء الظروف والملابسات التي كانت قائمة آنذاك، دون أن يدخل في الاعتبار ما جد منها بعد ذلك.

إذا كان الأصل، أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها فإن القضاء يعتني بالرقابة على تسبب القرارات الإدارية، على سبيل الاستثناء في حالتي رفض التظلم وتسبب القرارات التأديبية. بالنظر إلى أن التأديب في الوظيفة العامة، يعد مجالاً خصباً لممارسة الرقابة على التكييف القانوني للوقائع^(٥٩)

وتثور إشكالية إحلال السبب الصحيح la substitution في مسائل التأديب محل السبب الخاطئ الذي تم ذكره كتسبب لقرار الجزاء التأديبي، والقاعدة في القضاء الإداري في الكويت، أنه إذا ارتكبت الإدارة خطأ في الوقائع، تعين على القاضي الإداري ألا يحمل القرار على سبب آخر، ولو كان صحيحاً، وأن يقضي بفحص مشروعية القرار في ضوء تلك الوقائع، ولا يجوز له أن يفترض أسباباً أخرى غير ما ذكرته جهة الإدارة، لحمل القرار عليها؛ لأن دوره يقتصر عند بحث مشروعية القرار الإداري على مصادقية السبب الأول، الذي أفصحت عنه جهة الإدارة للقرار، ولا يسوغ له أن يتعداه إلى ما وراء ذلك، بافتراض أسباب أخرى يحمل عليها القرار، بحسبان أن صحة القرار الإداري تتحدد بالأسباب التي قام عليها، ومدى سلامتها على أساس الأصول الثابتة في الأوراق وقت صدور القرار، ومدى مطابقتها للنتيجة التي انتهى إليها.

لذلك جرى قضاء محكمة التمييز على أن: خطأ السلطة التأديبية في وصف الوقائع المسندة للموظف أو تكييفها، لا يمنع من تصحيح هذا الوصف مادامت كانت هذه الوقائع هي ذاتها التي اتخذت أساساً لقرار الجزاء^(٦٠).

كما تنثور مسألة تحييد أسباب القرار غير المشروعة، إذا تبين للقاضي الإداري، أثناء قيامه بفحص الوجود المادي والقانوني لعنصر السبب في القرار الإداري، عدم صحة بعض الأسباب التي أسست عليها الإدارة قرارها، وصحة البعض الآخر، فهل يجوز له تحييد السبب أو الأسباب غير المشروعة في القرار، وإبقاؤه قائماً متى كانت الأسباب المتبقية مشروعة وكافية لتبرير القرار قانوناً.

(٥٩) راجع: أحكام محكمة التمييز في الطعن رقم ١١٤٧ و ١١٥٤/٢٠٠٥ م إداري جلسة: ٢٠٠٨/٦/١٧ م.

الطعن رقم ٥٩٥/٢٠٠٤ م إداري جلسة ١٢/٢٧/٢٠٠٥ م. الطعن رقم ٢٨/٢٠٠٨ م إداري جلسة

٢٠/٤/٢٠١١ م. الطعن رقم ١١٣/٢٠٠٨ م. والطعن رقم ١٠٨/٢٠٠٨ م بذات الجلسة. غير منشورة.

(٦٠) راجع: حكم محكمة التمييز، الطعن رقم ١٢٦/٢٠١١ م تمييز إداري جلسة ٢١/٦/٢٠١٢ م غير منشورة.

في فرنسا أصبحت هذه السياسة القضائية معتادة، وتوسعت في تطبيقها مختلف المجالات الإدارية في مجال التأديب^(٦١)، رفض الترشيح لشغل وظائف^(٦٢)، رفض تراخيص البناء^(٦٣)، حل جمعية معينة، وحل المجالس البلدية^(٦٤)، رفض تغيير أسماء الأشخاص^(٦٥).

وإذا كان الخطأ في الوقائع التي بني عليها القرار من شأنه، أن يلقي ظللاً من الشك على صحة تقدير الإدارة لكل الوقائع التي تعلقت بها جهة الإدارة، بما يوجب إلغاءه، فإن قضاء مجلس الدولة المصري مستقر على أن استبعاد أي سبب من هذه الأسباب كما هو لا يبطل القرار، ولا يجعله غير قائم على سببه، طالما أن الأسباب الأخرى تؤدي إلى النتيجة نفسها. وتقدير ذلك يترك للقاضي الإداري لتقدير قيمة الأسباب، ومدى كفايتها؛ ليقوم القرار عليها^(٦٦).

ويرى جانب من الفقه ضرورة التفرقة بين الأسباب الدافعة في القرار الإداري، والأسباب الثانوية، بحيث يكون القرار مشوباً بعيب السبب، قابلاً للإلغاء إذا تبين أن الأسباب غير الصحيحة قد لعبت دوراً رئيساً في إصداره، فإذا أسندت الإدارة قرارها إلى عدة أسباب، كان بعضها صحيحاً، والبعض الآخر غير صحيح، فإن القرار لا يكون باطلاً، إلا إذا لعبت الأسباب غير الصحيحة دوراً حاسماً في إصدار القرار^(٦٧). ومؤدى ذلك: أنه إذا تعددت أسباب القرار فإنه يجب التمييز بين الأسباب الحاسمة motifs déferminants والأسباب الزائدة motifs surabondants. ويجب معرفة ما إذا كانت الأسباب غير الصحيحة حاسمة أم لا؛ فإذا كان السبب الحاسم غير صحيح، فإن القاضي يلغي القرار دون قيد أو شرط، وبالمقابل إذا كانت جميع الأسباب الحاسمة صحيحة، فإنه لا يجوز إلغاء القرار؛ لأن الأسباب غير الصحيحة حينئذ لا تعدو أن تكون زائدة، إذ لم يكن من شأنها أن تحدث تأثيراً جوهرياً في مضمون القرار أو في طبيعته. على أنه في مجال التمييز بين الأسباب الحاسمة والأسباب الزائدة يتعين أن تكون الإدارة

(٦١) C.E 21 fevr. 1969 kopacki rec p. C.E 27 nov. 1996 wissaadane D. A 1997 no 6 obs R S.

(٦٢) C. E 7 mai. 1976 lombard D.A 1976 no 142.

(٦٣) C.E 2 févr. 1977 S.C.I.A.J, 1977, p. 631.

(٦٤) C.E 2 févr. 1977 simconi Rec. p. 58 C E now 1989 Galliol Rec p. 223.

(٦٥) C.E Ass 19 mai. 2004 cons Boutbon Rec p. 232. A J 2004 p. 1351 chron C. Landais cl F Lenica.

(٦٦) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥٤٦ لسنة ٢٢ قضائية جلسة ١١/٢٤/١٩٩٠م. الطعن رقم ١٢٤٧٣ لسنة ٤٦ قضائية جلسة ٧/٤/٢٠٠٤م. فتوى الجمعية العمومية بمجلس الدولة المصري، ملف رقم ١٢٢/٤/٨٦ جلسة ٢/٧/١٩٧٩م.

(٦٧) انظر: د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري في دولة الكويت، الطبعة الأولى، ١٩٩٨م، بدون دار نشر، ص ٢٨٣.

قد استندت في قرارها إلى هذه الأسباب معاً، وبالتالي إذا أصدرت قراراً استناداً إلى سبب واحد غير صحيح؛ فإنه لا يجوز لها إبداء سبب آخر أمام القاضي، ولو كان من شأن هذا السبب أن يسوغ القرار المطعون فيه^(٦٨).

وبذلك يكون القضاء الإداري في فرنسا والكويت (فيما يخص تحييد الأسباب غير المشروعة) قد وضع حداً للفكرة، والمبدأ القضائي القديم القائم على التفرقة بين الأسباب الأساسية، والأسباب غير الأساسية أو الزائدة في القرار الإداري، إذا كان القضاء الإداري سواء في عملية الإحلال، أو التحييد يقضي برفض القيام بها متى كان السبب غير المشروع أساسياً وجوهرياً، أم كان غير ذلك، فكان يسمح لنفسه بإجراء عملية تصحيح أسباب القرار الإداري بوجهيها السابقين، ويبقى على القرار قائماً^(٦٩).

الفصل الثالث

مبدأ عدم جواز تعدد الجزاء التأديبي عن ذات الفعل مرتين

يقصد بهذا المبدأ، عدم جواز معاقبة الموظف على مخالفة واحدة مرتين جزاءين أصليين في ذات النظام القانوني، ويتطلب ذلك وحدة المخالفة التأديبية، ووحدة النظام القانوني الخاضعة له، ووحدة سلطة التأديب المختصة بتوقيع الجزاء، واستنفاد الجزاء التأديبي للإجراءات القانونية؛ بحيث يصبح الجزاء نهائياً^(٧٠).

وهذا المبدأ يعد من المبادئ المقررة في المجال التأديبي - Le Principe de non Cumul des sanctions تحقيقاً لاعتبارات العدالة، والمصلحة الاجتماعية، والوظيفية التي تقتضي بعدم المعاقبة على الخطأ الواحد إلا بعقوبة واحدة، وأن مسؤولية الموظف يجب أن

(٦٨) د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٦م - ص ٢٩٦. أيضاً حول هذا المعنى: حكم المحكمة الإدارية، الطعن رقم ١٥٢٣ لسنة ٣٥ قضائية جلسة ١٩٩٤/٨/٦م.

(٦٩) للمزيد انظر بحثنا: الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري في القانون الكويتي، مرجع سابق، ص ٥٢ وما بعدها.

(٧٠) راجع في ذلك: د. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، ص ٧٦ وما بعدها. د. مصطفى محمود عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص ١٩٠ وما بعدها. د. مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٢١ وما بعدها. د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، قضاء التأديب، ص ٢٩١ وما بعدها. د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، مرجع سابق، ص ٤٥١ وما بعدها. د. رمضان بطيخ، مرجع سابق، ص ١٣٤ وما بعدها. وحول هذا المعنى راجع: حكم محكمة التمييز، الطعن رقم ١٢٦ / ٢٠١١ تمييز إداري جلسة ٢٠١٢/٦/٢١ غير منشور.

تحدد في نطاق خطئه، بحيث تطمئن نفسه إلى أنه لن يلحق به في المستقبل أي عقاب عن خطأ سبق أن ارتكبه وعوقب عليه، فضلاً عن أن عدم احترام هذا المبدأ يمثل اعتداءً على نهائية العقوبات التأديبية الموقعة من السلطة المختصة بتوقيعها^(٧١).

وجدير بالملاحظة أن العقاب الجنائي لا يحول دون توقيع الجزاء التأديبي، وذلك نتيجة طبيعية لاستقلال كل من الجريمتين إحداهما عن الأخرى، وتكون العناصر المكونة لهما مختلفة، ولا يعد ذلك من قبيل تعدد الجزاء التأديبي عن ذات الفعل الواحد^(٧٢).

كما لا يجوز في مجال التأديب رد الفعل إلى نظام التجريم الجنائي، والتصدي لبيان مدى توافر، أو عدم توافر أركان الجريمة الجنائية، أو تقييد السير فيها بشكوى، أو التنازل عن هذه الشكوى من المضرور لاختلاف واستقلال الجريمة الإدارية عن الجريمة الجنائية، وتباين الغاية من الجزاء في كل منهما^(٧٣).

وبناءً على ما تقدم، قد يشكل الفعل الواحد جريمتين إحداهما جريمة جنائية والأخرى تأديبية، ومن هنا يثور التساؤل حول أثر التحقيق الجنائي على التحقيق الإداري؟ يتعين التقرير بادئ الأمر، أن الجريمة التأديبية قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته، ومقتضياتها، واعتبارها، بينما الجريمة الجنائية هي خروج المتهم على المجتمع فيما نهى عنه قانون العقوبات والقوانين الجنائية، أو أمر به، فالاستقلال حتماً قائم حتى ولو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين.

(٧١) راجع في ذلك:

- C.E. 11 mar. 1938, Hirigoyen, S; 1938, p. 3.81, note Mathiot,
- C.E. 11 dec. 1942, Ville d'alger, Rec. p. 346;
- C.E. 4 mai 1962, Lacombe, Rec. p. 300; C.E. 25 sept. 1982, Mme Vernel, Rec. p. 320.

(٧٢) راجع محكمة التمييز في الطعن رقم ٢٠٠٧/٤٢٣ تمهيداً لإداري جلسة ٢٠١٠/٢/٨ منشور في مجلة القضاء والقانون السنة ٣٨ - الجزء الأول - ص١٤٠. الطعن رقم ٢٠٠٨/٢٥٥ تمهيداً لإداري جلسة ٢٠١١/٣/٩، غير منشور. الطعن رقم ٢٠١١/٣٢١ تمهيداً لإداري جلسة ٢٠١٤/٢/٥، غير منشور. وراجع لمزيد من التفاصيل في علاقة المخالفة التأديبية بالجريمة الجنائية: د. مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٤٠ وما بعدها، د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ١٣٥ وما بعدها. راجع أيضاً:

Serge salon, op. cit., ., 51 et s; Andre de laubadere, op. cit., 1980, p. 102 et s; jean Marie Auby et Jean Bernard Auby, op. cit., p. 194 et s, Aliane Ayoub, op. cit., p. 257 et s.

(٧٣) حول هذا المعنى راجع: محكمة التمييز، الطعن رقم ٢٠١١/٣٢١ تمهيداً لإداري جلسة ٢٠١٤/١٢/٣١، غير منشور. الطعن رقم ٥٣٧ و ٢٠٠٤/٥٣٩ تمهيداً لإداري جلسة ٢٠٠٥/٤/٢٥ غير منشور.

وبذلك تختلف الجريمة الجنائية في طبيعتها وفي أركانها عن الجريمة الإدارية، فلكل منهما وزنها ومقوماتها، فالمخالفة الإدارية تختلف في طبيعتها وفي أركانها عن الجريمة الجنائية؛ فالأولى قوامها أفعال تصدر وترى فيها السلطة الإدارية خروجاً على الواجب، وإهداراً للمصلحة العامة، لذلك يتصور أن انطواء تلك الأفعال على مخالفة إدارية وأخرى جنائية، ومن ثم فإنه يمكن التصرف في الدعوى الجنائية، دون انتظار ما يسفر عنه التحقيق الإداري، والعكس صحيح، ولا يوجد أي ازدواج في التحقيق^(٧٤).

أما إذا نشأت عن الواقعة الواحدة مسئوليتان جنائية وتأديبية، ولا يمكن الفصل بينهما، كاعتداء الموظف على رئيسه أثناء العمل بالسب أو الضرب مثلاً، فإنه إذا كانت جهة التحقيق الإداري قد أخطرت بالواقعة أو لا، فلها أن توقف التحقيق وتخطر النيابة العامة بالواقعة، وتحيل الأوراق إليها بعد نسخ صورة رسمية منها، وإرجاء البت في التحقيق الإداري إلى حين التصرف في المسئولية الجنائية.

(٧٤) وقد قررت دائرة توحيد المبادئ بمجلس الدولة المصري بحكم حديث نسبياً بأن: «...استقلال النظام التأديبي عن النظام الجنائي- القانون التأديبي يعد قانوناً قائماً بذاته - يجتمع النظامان التأديبي والجنائي في كون كل منهما نظاماً للعقاب بغرض كفالة احترام قيم جماعة معينة- يتمثل استقلال نظام التأديب عن النظام الجنائي في استقلال المسئولية التأديبية عن المسئولية الجنائية، وفي استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية، في الوصف والأركان والتكييف القانوني، وفي دوران كل نظام للعقاب في فلكه؛ بحيث إن ما يجري في أحد النظامين لا يؤثر في النظام الآخر، وفي القواعد الإجرائية التي تحيط بإصدار الجزاء التأديبي- يختلف النظامان فيما يلي: ١- المخالفة التأديبية أساسها تهمة قائمة بذاتها (مستقلة عن التهمة الجنائية)، قوامها مخالفة الموظف واجبات وظيفته أو مقتضياتها أو كرامتها، بينما الجريمة الجنائية هي خروج المتهم على المجتمع فيما نهى عنه قانون العقوبات- الاستقلال قائم بينهما حتى ولو كان هناك ارتباط بين الجريمتين- الاستقلال قائم بينهما في الوصف وفي الأركان وفي التكييف القانوني. ٢- العديد من التصرفات يمكن أن تكون أخطاءً تأديبية دون أن تكون جرائم جنائية، وكذلك العكس- إذا جمع الفعل الواحد بين مخالفة تأديبية وجريمة جنائية، فليس من شأن هذا الجمع عدم استقلال كل منهما عن الأخرى. ٣- لا يجوز للقاضي التأديبي أن يفصل في الجريمة الجنائية، ليقوم مخالفة تأديبية على أساسها، وإنما يجب أن يقيم تكييف الجريمة التأديبية المعاقب عليها على جانب إداري صرف دون التعرض للجريمة الجنائية وتوفر أركانها القانونية. ٤- لا يسلب القضاء التأديبي اختصاصه بالنظر في تأديب الموظف إذا ما أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية علاوة على المخالفة الإدارية التي ارتكبها والتي تتعلق بسلوكة الوظيفة. ٥- العقاب التأديبي وإن كان عقاباً، إلا أنه لا يختلط مع العقاب الجنائي، فهذا الأخير لا يختص بفرد أو طائفة، وإنما هو عام يسري على جميع الأفراد، بمن فيهم الموظفون العموميون، ولكنه لا يقتصر عليهم، ويؤدي إلى توقيع جزاءات تمس المتهم ليس في وظيفته وإنما في حريته. ٦- الاستقلال بين النظامين في الإجراءات، يعني أن كل ما يجري من تصرفات في النطاق الجنائي من تحريك الدعوى العمومية، أو صدور حكم فيها أو صدور عفو عن الجريمة المحكوم فيها، أو عفو عن العقوبة، لا يقيد سلطات التأديب». حكم دائرة توحيد المبادئ بمجلس الدولة المصري، الطعن رقم ٣٩٣٧٢ سنة ٥٧ قضائية جلسة ٢٠١٤/٦/٧.

على أن الحجية المقررة للأحكام الجزائية بالبراءة ليست مطلقة، ولكنها مقيدة في المجال الذي تناوله الحكم في نفي نسبة الواقعة إلى المتهم، باعتبار أن قاعدة الحجية تعد استثناء من الأصل العام، وهو استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية، مما يقتضي تفسيرها تفسيراً ضيقاً، ولا يتوسع فيها.

ذلك أن ارتباط وتقييد القاضي الإداري بحجية الحكم الجزائي بالبراءة في حال عدم وقوع الفعل المادي من المتهم، أو لعدم الصحة فقط، أي لانتفاء الواقعة أصلاً، أو لعدم ارتكابها من المتهم بالذات.

فالبراءة لا تكون حجة على جهة الإدارة، إلا إذا كانت مستندة إلى عدم صحة الواقعة المنسوبة، أو عدم ثبوتها. ويتعين تحري أسباب البراءة الواردة بالحكم الجزائي، فإذا كانت غير لازمة للفصل في الدعوى الجنائية المطروحة عليه، ولم تتعلق بأركان الجريمة المنسوبة للمتهم، بما في ذلك ركنها المادي والمعنوي، فإنه لا يكون لما ورد فيه من أسباب في هذا الخصوص حجية مانعة، ولا ينهض على الدوام مانعاً من المؤاخذه الإدارية^(٧٥).

ولذلك يكون للحكم الجنائي الصادر بالإدانة قوة الشيء المحكوم فيه، فيما يتعلق بوقوع الجريمة، ونسبتها إلى فاعلها، وبناء عليه فإن الحكم النهائي البات الصادر بإدانة الموظف يحوز الحجية أمام جهة التحقيق الإداري، ولا يجوز لها من ثم، أن تبرأ المتهم فيما هو منسوب إليه، وذلك لسبق إدانته جنائياً.

وعكس ما تقدم، فإن الحكم الجنائي الصادر ببراءة المتهم تكون له قوة الشيء المحكوم فيه أمام جهة التحقيق الإداري، إذا كانت البراءة مبنية على عدم معرفة الفاعل؛ وحينئذ لا يجوز مجازاة الموظف الذي حكم ببراءته عن ذات الفعل المنسوب إليه، متى كانت

(٧٥) غير خاف أن مبدأ حجية الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية، يقوم على فلسفة عنها المشروح، من تقييد سلطات التأديب بالحكم الجنائي الصادر في الدعوى الجنائية، مادام السلوك المكون للجريمة الجنائية والتأديبية واحداً. حتى يتم الفصل نهائياً في الدعوى الجنائية، لأنه لو سارت كل دعوى في طريقها المرسوم حتى النهاية فقد يصدر الحكم في الدعوى التأديبية قبل الفصل في الدعوى الجنائية ويكون مخالفاً له، مما قد يؤدي إلى تضارب الأحكام بشأن واقعة واحدة لذلك كان الحل هو أن يكون لتحريك الدعوى الجنائية أثر واقف على سير الدعوى التأديبية حتى يفصل فيها؛ لذلك انتهجت التشريعات الجنائية فلسفة وقف الدعوى المدنية إذا رفعت أمام القضاء المدني حتى يحكم في الدعوى الجنائية المقامة قبل رفعها أو أثناء سيرها.

البراءة مبنية على عدم معرفة الفاعل، أما إذا كانت البراءة مبنية على سبب آخر غير عدم معرفة الفاعل، مثل: البراءة لبطلان الإجراءات، أو عدم كفاية الأدلة، أو لوجود مانع من موانع المسؤولية والعقاب، ففي هذه الحالة لا تثريب على جهة التحقيق في إدانة السلوك الإداري للموظف، من أجل التهمة عينها على الرغم من حكم البراءة.

وإذا صدر حكم نهائي بات في الدعوى الجنائية بالبراءة، كان لجهة التحقيق سحب قرار الجزاء، وأن تحيل ما نسب إلى الموظف مجدداً إلى التحقيق، للتثبت من مدى صحة ذلك، بعد أن يُعطى الفرصة الكاملة لإبداء أقواله، وتقديم ما يفيد براءة ساحته مما نسب إليه^(٧٦).

كما يجوز للموظف الطعن على قرار الجزاء، إذا كان الميعاد مفتوحاً، وذلك استناداً إلى حجية الحكم الجنائي الصادر بالبراءة، أما إذا كان ميعاد الطعن منغلقاً، وامتنعت جهة الإدارة عن سحب قرار الجزاء، كان للموظف الطعن على القرار الإداري السلبي بامتناعها عن سحب القرار، استناداً إلى حجية الحكم الجنائي أيضاً.

أما إذا انتهت النيابة العامة إلى حفظ التحقيق، لعدم كفاية الأدلة، أو لشبوع التهمة، أو لعدم وجود وجه لإقامة الدعوى الجنائية، فإنه ليس لقرارها هذا أي حجية أمام جهة التأديب، لأنه لا يبرأ سلوك الطاعن من الوجهة الإدارية، ولا يمنع مؤاخذته تأديبياً، متى كان سلوكه منطوياً على إخلال بواجباته الوظيفية، وعكس ذلك فإن الحكم التأديبي، أو قرار الجزاء ليس له ثمة حجية أمام القضاء الجنائي، ومن ثم فإن حفظ التحقيق إدارياً لا يحول دون محاكمة المتهم جنائياً، وصدر حكم بالإدانة ضده.

الفرع الثاني

الضمانات الموضوعية المصاحبة للجزاء التأديبي

تمهيد وتقسيم:

قرر المشرع والقضاء، مجموعة من الضمانات الموضوعية التي ترد على السلطة التأديبية، وهي تطبق الجزاء التأديبي؛ ومن أهم هذه الضمانات مبدأ الملاءمة (الغصن الأول)، ومبدأ شخصية الجزاء التأديبي (الغصن الثاني)، نبحثها تباعاً على النحو الآتي:

(٧٦) انظر حول هذا المعنى: المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٨٧٨ سنة ٥٣ قضائية جلسة ٢٤/٤/٢٠١٠. منشور في موسوعة العدالة الإلكترونية:

الفصل الأول

مبدأ ملاءمة الجزاء التأديبي

(ضرورة تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية)

يقصد بمبدأ ملاءمة، أو تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية، ضرورة تحقيق الموازنة بين كل من الجزاء التأديبي والمخالفة التأديبية، بحيث لا يجازى الموظف إلا بجزاء يتناسب ويتوازن مع ما صدر عنه من مخالفات تأديبية^(٧٧).

ويعترف القضاء للسلطات التأديبية بسلطة تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء، إلا أنه يجري رقابته على قرارات التأديب، إذا اتسمت بالغلو وعدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري، وبين نوع الجزاء ومقداره.

ومعيار الغلو ليس شخصياً، وإنما هو معيار موضوعي، قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب مع نوع الجزاء ومقداره، ومن ثم يخضع لرقابة المحكمة^(٧٨).

ويقرر القضاء أن معيار جسامته العمل المادي المشكل للمخالفة التأديبية إنما يرتبط بالاعتبار المعنوي المصاحب لارتكابها، بحيث لا تتساوى المخالفة القائمة على غفلة أو استهتار مع تلك القائمة على عمد وإصرار والهادفة إلى غاية غير مشروعة، إذ لا شك أن الأولى أقل جسامته من الثانية، وهو ما يجب أن يدخل في تقدير الجزاء^(٧٩).

ويسوغ القول من استقراء الأحكام، أن القضاء يراقب تكيف السبب بإعطاء الواقعة وصفا قانونياً، يتعلق بالعمل المرتكب، هل يشكل خطأً تأديبياً أم لا؟ وآخر يتصل

(٧٧) راجع في ذلك: د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٧٢٢ وما بعدها. د. مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٠٨ وما بعدها. د. عبدالفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٨٢ وما بعدها. د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٨٤٥ وما بعدها. د. محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص ٤١٧ وما بعدها.

(٧٨) انظر على سبيل المثال: حكم محكمة التمييز في الطعن رقمي ٢٤٠ و ٢٤٠ لسنة ١٩٨٨ جلسة ١٢/٣/١٩٨٩ منشور في مجلة القضاء والقانون، السنة ١٧ - العدد الأول - ص ٢٠٣. وفي الطعن رقمي ٢١ و ٣٢ لسنة ٢٠١٥ تمييز إداري جلسة ١٩/١٦/٢٠١٦. غير منشور. وراجع أيضاً الطعن رقمي ٣٦٩ و ٣٨٤ لسنة ٢٠١٧ تمييز إداري جلسة ٢٦/١٢/٢٠١٧، غير منشور.

(٧٩) على سبيل المثال: حكم محكمة التمييز في الطعن رقمي ٢١ و ٣٢ لسنة ٢٠١٥ تمييز إداري جلسة ١٩/١٦/٢٠١٦. غير منشور.

بخطورة السبب بأن يقوم بإدخال محل القرار بالخطأ المرتكب هل يبرر الجزاء.^(٨٠) وعليه فإن القاضي يقدر الملاءمة حين يبحث في التناسب بين خطورة الوقائع الثابتة وأهميتها، والإجراء المتخذ على أساس منها، والقضاء الإداري في الكويت - بخلاف القضاء الفرنسي^(٨١) - ابتدع من رقابة الملاءمة هذه فكرة الغلو في مجال التأديب، فأخضع الجزاءات التأديبية لرقابته؛ ليقوم ميزان الحق بين درجة خطورة الذنب الذي اقترفه الموظف، وبين نوع الجزاء الموقع عليه من الإدارة ومقداره.

وبناء على ذلك، يكون مشوباً «بالغلو» القرار الذي يتضمن عقوبة تخفيض درجة عضو إدارة الفتوى والتشريع من محام (أ) إلى محام (ب) نتيجة لعدم حضور الجلسات بإحدى الدوائر المستعجلة المكلف بمباشرتها، مما ترتب على ذلك صدور قرار بشطب إشكالات التنفيذ^(٨٢).

(٨٠) راجع على سبيل المثال: حكم محكمة التمييز في الطعن رقم ٢٠٠٧/٢٠٢ تمييز إداري جلسة ٢٠١٠/٦/٢٢. حكم غير منشور. وفي الطعن رقم ٢٠٠٨/١٦ م إداري جلسة ٢٠٠٩/١٢/٢٢ م. حكم غير منشور. والطعن رقم ١٩٨٩/٢٩٢ م تجاري جلسة ١٩٩٠/٣/٢٥ م منشور في مجلة القضاء والقانون السنة ١٨ الصفحة ١٦٠. وفي الطعن رقمي: ١٩٦ و ١٩٩٥/٢٠٢ م تجاري جلسة: ١٩٩٧/٣/١٠ م منشور في مجلة القضاء والقانون السنة ٢٥ العدد ١ الصفحة ١٢٩.

(٨١) يلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي لا يمارس رقابته على مدى تناسب الجزاء التأديبي مع جسامته الخطأ التأديبي، واقتصرت رقابته، وحتى تاريخ حديث نسبياً، على التحقق من وجود السبب، مع ترك السلطة التقديرية للإدارة ولسلطة التأديب في اختيار الجزاء الموقع على الموظف بين الجزاءات التي نص عليها القانون.

راجع:

-C.E.19 Mars 1952، Raux et Baudot, Rec. p.172 et s ; C.E. 22 nov. 1967, Delle chevreaux, D. 1969, p. 51, not Maurgeon.

-Jean - Marie Aubry et Jean - Bernard Aubry، op.cit., p. 194 et s.

وقد تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن، ابتداء من صدور حكمه في قضية Lebon عام ١٩٧٨ م، وأصبح يقبل إلغاء العقوبة التأديبية إذا كانت مشوبة بالخطأ الظاهر أو البين في التقدير Erreur manifeste d'appréciation ووصل تطوره في هذا الشأن إلى إلغاء القرارات الصادرة بتوقيع الجزاء؛ إذ كان غير مناسب مع الخطأ التأديبي المنسوب للموظف، وذلك إذا ما وجد خطأ ظاهر أو بين في التقدير. راجع:

Jean Rivero, droit administratif, 13e éd.,1990, p. 329 et s; Jean - Marie Aubry, et Jean Bernard Aubry, op. cit. p.210 et s.

راجع أيضاً:

C.E. 26 Juill. 1978, Vinolay، Rec. p. 315، C.E. 7 Nov. 1979, Dame Bauray Nauron,R.D.P. 1980, P. 1449 et s, note Jean - Marie Aubry، C.E. 22 Nov. 1985, Doucet, R.F.D. A, 1987, p. 91, C.E. 29 AVR, 1988, Cuaz, Rec. p. 176 ets.

(٨٢) راجع: حكم محكمة التمييز في الطعن رقم: ٢٠١٠/١٦١ م إداري/٣ جلسة ٢٠١٢/٢/١٦ م. وانظر بحثنا: تعليقا على هذا القضاء. منشور في مجلة الحقوق - جامعة الكويت - العدد الرابع - السنة الثامنة والثلاثون - ديسمبر ٢٠١٤ .

الفصل الثاني

مبدأ شخصية الجزاء التأديبي

يقصد بمبدأ شخصية العقوبة ضرورة اقتصار العقاب وأثره على الشخص المسئول عن الخطأ التأديبي، فلا يمتد إلى غيره.

ومبدأ شخصية الجزاء التأديبي معناه اقتصار مسئولية الموظف التأديبية على الإخلال بواجبات وظيفته التي يناط به القيام بها، أو الخروج على مقتضياتها، وعدم مسئولية غيره عنها، وعدم مسئوليته عن أخطاء غيره.

ويترتب على تطبيق مبدأ شخصية المسئولية وشخصية الجزاء التأديبي عدة نتائج منها امتناع تطبيق المسئولية التضامنية في مجال المسئولية التأديبية، وامتناع تطبيق المسئولية التأديبية على الشروع، فلا بد أن يثبت أن وقوع فعل إيجابي أو سلبي محدد من الموظف يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة الإدارية، وإلا كان قرار الجزاء في هذه الحالة باطلاً^(٨٣). وفي نطاق تحديد نطاق المسئولية الإشرافية للرئيس الإداري عن أعمال مرؤوسيه، فإنه لا يعد مسئولاً إلا عن أخطائه في الرقابة والمتابعة والإشراف دون غيرها من الأعمال^(٨٤).

ومبدأ شخصية العقوبة يأخذ به كقاعدة عامة، ولا يوجد عليه إلا استثناء واحد وارد في نص المادة (٢/٢٧) من المرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩، والذي يجري على أنه: (ويعفى الموظف من العقوبة التأديبية إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر، ولا يسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي)، ولا ريب أن المشرع يستهدف بهذا الاستثناء التوفيق بين واجب الطاعة وبين المسئولية الإدارية.

الفرع الثالث

التصرف في التحقيق

(٨٣) انظر حول هذا المعنى: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤ لسنة ٧ قضائية جلسة ١٤

نوفمبر سنة ١٩٦٤م، والطعن رقم ٣٨٦٨ لسنة ٣٨ قضائية وفي جلسة ٣١ / ٧ / ١٩٩٤م.

(٨٤) انظر حول هذا المعنى: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٧٦ لسنة ٣٨ قضائية جلسة

٥ / ٢ / ١٩٩٤م في الطعن رقم ٩٨٥ لسنة ٣٣ قضائية جلسة ٢١ / ٤ / ١٩٩٠م في الطعن رقم ٥٠

لسنة ٣٤ قضائية جلسة ٥ / ٥ / ١٩٩٠م.

والتظلم من قرار الجزاء

تمهيد وتقسيم:

سبق البيان أنه بعد انتهاء التحقيق الإداري، يقوم المحقق بتحرير مذكرة التصرف بالتحقيق، متضمنة ملخصاً وافياً لأقوال كل من سئلوا التحقيق الإداري، ولكل ورقة أو مستند أرفق بالتحقيق متى كان له تأثير على نتيجته، كما يضمنها بياناً لمجريات التحقيق يوجز فيه أقوال من سئلوا من شهود، أو من متهمين، وأن يُسبغ التكييف القانوني على الواقعة مبيناً المخالفة التي تنطوي عليها، وعناصرها القانونية، والمواد المنطبقة عليها من القوانين واللوائح، ثم يوضح القرار الذي انتهى إليه، من خلال ما عرضه من أسباب، إما بحفظ التحقيق متى كان له معين من الأوراق، وإما بمجازاة المتهمين إدارياً وإحالتهم إلى المحاكمة التأديبية أو النيابة حسب الأحوال.

ونقسم هذا الفرع لنبحث وبإيجاز التصرف في التحقيق (الغصن الأول) التظلم من قرار الجزاء ورفع دعوى بإلغائه (الغصن الثاني)، وذلك على النحو الآتي:

الغصن الأول

التصرف في التحقيق

تمهيد وتقسيم:

إن التصرف في التحقيق إما أن ينتهي بالحفظ (أولاً)، أو بتوقيع الجزاء (ثانياً)، أو بإحالة الموظف إلى النيابة العامة أو المحاكمة التأديبية (ثالثاً).

أولاً: حفظ التحقيق

والحفظ إما أن يكون حفظاً مؤقتاً لعدم معرفة الفاعل أو لعدم كفاية الأدلة، وإما أن يكون حفظاً قطعياً لأسباب منها:

- ١ - الحفظ لعدم الصحة، كأن تكون الواقعة المدعى بها لم تحدث أصلاً، أو أن الواقعة لم يرتكبها المشكو في حقه.
- ٢ - الحفظ لعدم المخالفة، كأن تكون الواقعة محل التحقيق، لا تشكل مخالفة منصوصاً عليها في القانون.

- ٣ - الحفظ لعدم الأهمية: كأن تكون الواقعة بسيطة لا تستحق توقيع الجزاء.
- ٤ - الحفظ لسابقة الفصل في الموضوع.
- ٥ - الحفظ لوجود مانع من موانع المسؤولية، كأن يكون المتهم مصاباً بعاة عقلية.
- ٦ - الحفظ لوجود مانع من موانع العقاب، كأن يقوم الموظف بعمل، بناء على أمر كتابي من رئيسه.
- ٧ - الحفظ لسقوط الحق في إقامة الدعوى التأديبية، وهي خمس سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة أو الواقعة^(٨٥).
- ٨ - الحفظ لوفاة المتهم^(٨٦).

ثانياً: توقيع الجزاء

(٨٥) وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «... وحيث إن مفاد هذه النصوص إن جزءاً كبيراً من المخالفات التي يرتكبها الموظف، قد تندرج تحت الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، ومن بينها الجريمة المنصوص عليها في المادة (١١٦) مكرر(أ))، وهذه الجرائم من الناحية الجنائية والتي تقع من الموظف، لا تسقط بمضي المدة من تاريخ وقوعها مثل سائر الجرائم الأخرى، ولكن تسقط بمضي المدة من تاريخ انتهاء الخدمة، أو زوال الصفة ما لم يبدأ التحقيق فيها قبل ذلك، فمدة السقوط فيها تزيد كثيراً عن المدة العادية لسقوط الجرائم الأخرى؛ ومن ثم فإن إهمال الموظف، إذا كان يشكل جريمة جنائية، من الجرائم المنصوص عليها في المادة (١١٦) مكرر(أ)) من قانون العقوبات، لا يسقط بوصفه جنة بمضي سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة، أو بمضي ثلاث سنوات من تاريخ وقوعها، وإنما تبدأ مدة سقوطها بمضي ثلاث سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة، أو زوال الصفة، ما لم يبدأ التحقيق فيها قبل ذلك، هذا بالنسبة للدعوى التأديبية ضد العامل، أما بالنسبة للدعوى المدنية ضد العامل، والرجوع عليه بالتعويض عما أصاب الجهة من أضرار، فإنها تخضع لتقادم دعوى التعويض عن العمل غير المشروع، المنصوص عليه في المادة (١٧٢) من القانون المدني، فإذا كانت دعوى التعويض ناشئة عن جريمة جنائية، فأنها لا تسقط إلا بسقوط الدعوى الجنائية، ولما كانت الفقرة الثالثة من المادة (١٥) من قانون الإجراءات الجنائية، قد حددت مدة بدء سقوط الدعوى الجنائية في الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، والتي تقع من موظف عام، وتبدأ من تاريخ انتهاء الخدمة، أو زوال الصفة؛ ومن ثم فإن دعوى التعويض المترتبة على هذه الجرائم التي تقع من موظف عام، لا تسقط إلا بسقوط الدعوى الجنائية على النحو المتقدم». الطعن رقم ١٧٤٢٥ لسنة ٥٠ قضائية جلسة ٢٦/٩/٢٠٠٩ منشور في موسوعة العدالة <https://adala.com.kw>

(٨٦) وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «ومن حيث إن المادة (١٤) من قانون الإجراءات الجنائية والتي تنص على أن « تنقضي الدعوى الجنائية بوفاة المتهم.....»، أنها تمثل أحد المبادئ =

إذا انتهى التحقيق بإدانة الموظف، جاز توقيع الجزاء المناسب عليه، وقد حدد المشرع في مرسوم الخدمة المدنية، الصادر في ٤ أبريل ١٩٧٩ في المادة (٦٠) منه، العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين، والتي تبدأ من الإنذار، ثم تتدرج حتى الفصل من الخدمة.

وقد خول المشرع وكيل الوزارة بتوقيع بعض العقوبات على بعض الفئات الوظيفية، وقرارات الجزاء التي يصدرها وكيل الوزارة، طبقاً لنص المادة (٦١) تخضع لمراجعة ومراقبة الوزير المختص، الذي يملك في جميع الأحوال: تخفيف العقوبة أو تشديدها أو إلغاء القرار وحفظ التحقيق.

وذلك لما للوزير من سلطة الإشراف العام على أعمال مرؤوسيه، وحرصاً منه على أن تأتي هذه القرارات متفككة، وما ينسب للموظف من مخالفات من خلال الرقابة الواسعة التي عقدها للوزير المختص باعتباره الرئيس الأعلى لوزارته.

والهدف من توقيع العقوبة ضبط أداء الموظفين، وردع من يرتكب منهم أي مخالفة

= العامة للنظام العقابي سواء في المجال التأديبي، أو الجنائي باعتبار هذا النص هو تطبيق لقاعدة عامة مقتضاها أن العقوبة شخصية؛ ومن ثم لا يجوز المساءلة في المجال العقابي، إلا في مواجهة شخص المتهم الذي تطلب جهة إنزال العقاب عليه، الأمر الذي يفترض بالضرورة حياة هذا الشخص حتى يسند إليه الاتهام، وتستقر مسؤوليته الجنائية، أو التأديبية بصدر حكم بات في مواجهته، فإذا ما توفي المتهم قبل أن تصل المنازعة إلى غايتها النهائية، فإنه يتعين عدم الاستمرار في إجراءات المساءلة، أي كانت مرحلة التقاضي التي وصلت إليها، وذلك من خلال القضاء بانقضاء الدعوى التأديبية قبله، والقول بأنه في حالة ما إذا كان الحكم في الدعوى التأديبية بالإدانة؛ ثم طعن الموظف في الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا، طالباً الحكم ببراءته؛ ثم توفي أثناء نظر الطعن، فإن من حق ورثته، ومن مصلحتهم من الناحية الأدبية أن يحصلوا على حكم بتبرئة ساحة مورثهم، بحيث يتعين في مثل هذه الحالة، الحكم بانقطاع سير الخصومة في الطعن، بالأوجه لهذا القول، لما يمكن أن يؤدي إليه من نتائج شاذة؛ إذ استمرار توجيه الاتهام لمتهم متوفى، كما أن المحكمة الإدارية العليا لا تتصدى بعد استئناف الورثة السير في الطعن لموضوعه، إذا ما قررت أن الموضوع غير صالح للفصل فيه، فهل ستعيد الدعوى التأديبية إلى المحكمة المختصة، أو مجلس التأديب المختص، أو مجلس التأديب المختص حسب الأحوال - لإعادة محاكمة شخص انتقل إلى رحمة الله - ومن ثم وجب الرجوع إلى الأصل العام، الذي مؤداه اعتبار الحكم الوارد بالمادة (١٤) من قانون الإجراءات الجنائية، والذي ترتب على وفاة المتهم انقضاء الدعوى الجنائية، ما هو إلا واجب الأخذ به في المساءلة التأديبية في حالة وفاة المتهم، يستوي في ذلك أن تكون الوفاة بعد رفع الدعوى التأديبية، وقبل الحكم فيها، أو بعد صدور الحكم التأديبي، وأثناء مرحلة الطعن، بحيث يتعين في جميع الأحوال الحكم بانقضاء الدعوى التأديبية، وليس انقطاع سير الخصومة في الطعن». الطعن رقم ٢٤٨٧ لسنة ٥٤ قضائية جلسة ١٦/١/٢٠١٠، الطعن رقم ١٠٤٢٣ لسنة ٤٩ قضائية جلسة

٢٠٠٩/١/٣ منشور في موسوعة العدالة <https://adala.com.kw>

لأحكام القوانين واللوائح، أو الخروج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة، بما ينعكس على حسن سير العمل بالمرفق العام.

وحق التأديب المقرر لجهة العمل على العاملين بها، حق أصيل يهدف إلى حسن سير العمل، ومن ثم فلا تقوم المسؤولية المدنية على تلك الجهة، بمجرد إلغاء الجزاء التأديبي الصادر منها، بل يتعين أن يقيم العامل الدليل على انحرافها في استعمال هذا الحق^(٨٧).

ثالثاً: إحالة الأوراق إلى النيابة العامة

إذا كانت الواقعة محل التحقيق تشكل جريمة جنائية منصوصاً عليها في قانون العقوبات، أو القوانين الخاصة، وكان التحقيق يجري بمعرفة المحقق، وجب عليه عرض الأمر على وكيل الوزارة ليتولى عرضه على الوزير، للنظر في إبلاغ السلطات القضائية، وفي استمرار التحقيق أو وقفه، تطبيقاً لنص المادة (٥٩) من نظام الخدمة المدنية من أنه: «إذا بدت للمحقق أثناء التحقيق شبهة جريمة من جرائم القانون العام، وجب عليه عرض الأمر على وكيل الوزارة ليتولى عرضه على الوزير، للنظر في إبلاغ السلطات القضائية باستمرار التحقيق أو وقفه».

المطلب الثاني

التظلم والطعن في قرار الجزاء الإداري

التظلم هو الطلب الذي يقدمه صاحب الشأن إلى السلطة مصدرة القرار أو إلى السلطة الرئاسية؛ وذلك بقصد إعادة النظر في القرار قبل الطعن فيه أمام القضاء. والأصل أن التظلم اختياري، لكنه يمكن أن يكون إجبارياً.

والتظلم يؤدي إلى قطع ميعاد الطعن بالإلغاء متى قدم في الميعاد القانوني، وكان مستوفياً الشروط المطلوبة، ويظل منتجاً لأثره في قطع الميعاد إلى أن ترد جهة الإدارة على التظلم برفضه، أو حتى مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، أو أي التاريخين أيهما أقرب.

ووفقاً لنص المادة (٨) من المرسوم بالقانون ٢٠ لسنة ١٩٨١م المعدل، بشأن إنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، لا تقبل الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية المنصوص عليها في البنود ثانياً وثالثاً ورابعاً من المادة الأولى، وذلك قبل التظلم منها إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الجهات الرئاسية،

(٨٧) انظر: حكم محكمة النقض في الطعن رقم ٢٨٤٥ لسنة ٥٩ جلسة ٢٣/١١/١٩٩٥ س ٤٦ ع ٢ ص ١٢١٩ ق ٢٣٨.

وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، وتبين إجراءات التظلم، وطريقة الفصل فيه بمرسوم يبين إجراءات تقديم التظلم والبت فيه.

ويثور التساؤل عن كيفية إثبات التظلم الإداري من قرار الجزاء.

وفقاً للمادة الثالثة من المرسوم الصادر في ٥ أكتوبر ١٩٨١ بشأن إجراءات تقديم التظلم من القرارات الإدارية والبت فيه، تقوم الجهة التي تتلقى التظلم بقيده في السجل الخاص بالتظلمات برقم مسلسل، يبين فيه تاريخ تقديمه، وفي هذه الحالة، فإنه على تلك الجهة أن تقوم بتسليم إيصال للمتظلم تبين فيه رقم التظلم، وتاريخ تقديمه، كما لها أن ترسل إليه ذلك الإيصال بكتاب مسجل بعلم الوصول^(٨٨).

ووفقاً للقواعد العامة، على المتظلم أن يقدم دليلاً على تظلمه، ويجوز له إثباته بكافة طرق الإثبات.

ويشترط للمتظلم من قرار الجزاء التأديبي باعتباره قراراً إدارياً مراعاة الشروط العامة، وهي: أن يقدم التظلم من ذي صفة، وبعد صدور القرار، كما يجب أن يكون التظلم قاطعاً في معناه، وأن يكون التظلم مقدماً خلال ستين يوماً من صدور قرار الجزاء التأديبي، وأن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو إلى الجهات الرئاسية لها والتي لها أن تعدل القرار أو تسحبه.

فإذا توافرت الشروط السابقة فإنه يترتب على التظلم الإداري تمكين جهة الإدارة من إعادة النظر في القرار المتظلم منه، ويتعين عليها أن تقوم بسحب القرار إذا ثبت لها عدم مشروعيته خلال ميعاد الطعن القضائي، باستثناء القرارات المعدومة التي يمكن سحبها في أي وقت، وإن هي لم تفعل جاز لمن وقع عليه الجزاء التأديبي رفع دعوى بطلب إلغائه^(٨٩).

ويعتبر التحقيق باطلاً، إذا لم تراعى فيه القيود والإجراءات الجوهرية اللازمة لصحته، أو إذا أهدر المحقق فيه أحد الضمانات الواجب توافرها للعامل أثناء التحقيق معه.

ولم ترد بالقانون نصوص تبين الحالات التي يكون فيها التحقيق باطلاً، والحالات

(٨٨) قرب ذلك: حكم محكمة التمييز في الطعن رقمي ٥٨٤ و ٦١٠/٢٠٠٤ إداري جلسة ٢٠٠٥/٦/١٣ منشور في مجلة القضاء والقانون السنة ٣٣ العدد ٢ ص ١٨٢.

(٨٩) للمزيد في شروط قبول دعوى الإلغاء وجوانبها الموضوعية راجع: مؤلفنا تطور القضاء الإداري في دولة الكويت، الطبعة الأولى، سنة ٢٠١٢، ص ٢٧ وص ٢٥٣ وما بعدها.

التي يكون فيها صحيحاً، إلا أن أحكام الدائرة الإدارية بمحكمة التمييز وأحكام المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري، أرسنا قواعد ومبادئ لازمة لصحة التحقيق، فإن تخلف ركن جوهري، أو إجراء جوهري لازم لصحة التحقيق كان التحقيق باطلاً مع بطلان ما يترتب عليه من آثار.

ونورد بإيجاز شديد بعض الصور التي يكون فيها التحقيق باطلاً وذلك على سبيل المثال لا الحصر:

١ - بطلان التحقيق الذي يتم دون تكليف الموظف بالحضور:

ذلك أن التحقيق يبدأ باستدعاء المتهم للحضور أمام سلطة التحقيق، في الزمان والمكان المعينين بورقة إخطاره للحضور، ولذلك فإن التحقيق الذي ينتهي بإدانة الموظف دون تكليفه بالحضور يكون باطلاً ويبطل ما يترتب عليه من آثار.

٢ - بطلان التحقيق للإخلال بمبدأ المواجهة والاستدلال:

ذلك أن مبدأ المواجهة من الضمانات الجوهرية في التحقيق مع الموظف؛ وذلك بإيقاف الموظف على حقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة، حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه، فإذا افتقد التحقيق هذه الضمانة يكون قرار الجزاء الصادر عليه باطلاً لعيب في إجراءات التحقيق، وحتى يتحقق مبدأ المواجهة يجب أن يواجه المتهم باتهام محدد، سواء من حيث نوع المخالفة، أو تاريخ ارتكابها.

٣ - بطلان التحقيق لعدم تحقيق دفاع المتهم:

ذلك أن حق الدفاع من الأصول الدستورية والقانونية المقررة للمتهم، ويترتب على الإخلال بهذا الحق بطلان التحقيق.

٤ - بطلان التحقيق للإخلال بمبدأ الحيادة:

ذلك أن حيادة المحقق من الضمانات الأساسية لسلامة التحقيق، والإخلال بهذا المبدأ يبطل التحقيق وما يترتب عليه من آثار، ويشترط لسلامة التحقيق مع الموظف أن تتوافر ضمانات التحقيق التي أوجبها المشرع، ومن أهم هذه الضمانات، توافر الحيادة التامة في من يقوم بالتحقيق، وتمكين الموظف من اتخاذ كل ما يلزم لتحقيق دفاعه.

٥ - خلو القرار التأديبي من التسبب:

سبق البيان بأن تسبب القرار التأديبي واجب على جهة الإدارة، بأن يكون التسبب كافياً ومنتجاً في فهم الواقع، وأن يقوم على كامل سببه حتى يكون الجزاء متلائماً مع التهمة المسندة إلى الموظف، وإلا اختلت الموازين، وأهدرت العدالة.

٦ - تخلف مبدأ الكتابة في التحقيق الإداري:

سبق البيان، أن الكتابة في التحقيق - في غير حالة الاستثناء - واجبة، يترتب على إغفالها غياب إجراء جوهري، ويترتب على ذلك البطلان كقاعدة عامة، ويمتد البطلان إلى ما نجم عن تخلف الكتابة، وهو بطلان الجزاء الإداري؛ وذلك لأن كتابة التحقيق تعد من الأشكال الجوهرية، التي قررت لمصلحة الموظف لتحقيق دفاعه، وتفيد ما هو منسوب إليه، ومن هنا يترتب على إغفالها بطلان التحقيق والآثار المترتبة عليه.

الخاتمة

حاول كل من الفقه والقضاء بناء نظرية تستهدف الموازنة والتوازن بين فاعليات التأديب وأهدافه وعدم التعسف في التعامل مع الموظف تحقيقاً لاعتبارات المصلحة العامة وتدعيماً لمنطق الضمان.

وقد رأينا أن الضمانات التأديبية للموظف العام تقرر في كافة مراحل التأديب للإحاطة والحفاظ على منطق التوازن المنشود بين الفاعلية ومنطق الضمان.

وقد استعرضنا تنظيم السلطة التأديبية في الكويت وفقاً للقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة والمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية.

ثم اقتصرنا الدراسة على بيان ضمانات التأديب في مرحلة التحقيق، ثم عالجانها في مرحلة توقيع الجزاء.

وتبين أن التحقيق في حد ذاته يعد ضماناً أساسية من ضمانات التأديب، وذلك تطبيقاً لقاعدة أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته.

وأن جهود الفقه والقضاء أسفرت عن نظرية واضحة المعالم في نطاق المسؤولية التأديبية توفر الوقت والجهد، مما يتعين معه على المشرع تبني إصدار التشريعات اللازمة في هذا الشأن بالنص على كافة ضمانات التأديب في الوظيفة العامة.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

- د. رمضان بطيخ:
- الدعوى التأديبية لعمال الحكومة وقطاع الأعمال «فقهاً وقضاً»، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩م.
- د. سعد نواف العنزي:
- الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية - ٢٠٠٧م.
- د. سليمان الطماوي:
- القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٨٧م.
- د. عادل الطبطبائي:
- الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي - الطبعة الثالثة، ١٩٩٨م.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله:
- القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩١م.
- د. عبد الفتاح حسن:
- مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء بالمنصورة، طبعة ١٩٨٤م.
- التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤م.
- د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر:
- الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٧٩م.
- د. عبدالله حباب الرشيد:
- تطور القضاء الإداري في دولة الكويت، الطبعة الأولى - ٢٠١٢.
- د. عزيزة الشريف:
- مساءلة الموظف العام في الكويت المسؤولية المدنية والجنائية والإدارية - مطبوعات جامعة الكويت - ١٩٩٧م.
- النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، ١٩٨٨م.

- د. فؤاد العطار:
- القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨م.
- د. مجدي مدحت النهري:
- قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م.
- د. محمد جودت الملط:
- المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٧م.
- د. محمد عبد اللطيف:
- مبادئ الوظيفة العامة، مكتبة العالمية بالمنصورة، ١٩٨٨م.
- تسبب القرارات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٦م.
- د. محمد ماهر أبو العينين:
- التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٩م.
- د. محمود سامي جمال الدين:
- القضاء الإداري في دولة الكويت، الطبعة الأولى، ١٩٩٨م، بدون دار نشر.
- التنظيم الإداري للوظيفة العامة، ١٩٩٠م.
- د. مصطفى محمود عفيفي:
- السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان - دراسة مقارنة في القوانين الوظيفية للعاملين في مصر والدول العربية، ١٩٨٢م.
- د. يسري محمد العصار
- المبادئ التي أرستها المحكمة الدستورية العليا في مجال الوظيفة العامة - بدون دار نشر - ٢٠١١ .
- ثانياً : الرسائل العلمية :
- د. عمرو فؤاد بركات:
- السلطة التأديبية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٧٩م .

- د. محسن العبودي:
 - مبدأ تدرج الإجراءات التأديبية بين الفاعلية والضمان - دراسة مقارنة في الفقه والقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م.
- د. محمد مختار عثمان:
 - الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٧٣م.
- د. مغاوري شاهين:
 - القرار التأديبي وضماناته المختلفة ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٦م.

ثالثاً : الأبحاث العلمية :

- د. عبدالله حباب الرشيد:
 - تعليق على حكم محكمة التمييز، الدائرة الإدارية الثالثة، الطعن رقم ١٦١ لسنة ٢٠١٠ - بحث منشور في مجلة الحقوق - جامعة الكويت - العدد الرابع - السنة الثامنة والثلاثون.
 - الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري في القانون الكويتي، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، العدد السابع والثمانون، ٢٠١٤.

رابعاً : مجموعات الأحكام:

- مجلة القضاء والقانون - محكمة التمييز - المكتب الفني.
- مجموعة المبادئ التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع. مجلس الوزراء.

خامساً : مواقع إلكترونية:

- موقع عدالة الإلكتروني : <https://adala.com.kw>

سادساً : المراجع الفرنسية

- 1 Alain Ayoub:
 - La Fonction publique, 1975.
- 2 Alain Plantey:

- Traité pratique de la fonction publique, 3e éd., 1971.
- 3 André De Laubadère:
 - Traité de droit administratif, T. 8 ,2e éd., Edition, par Claude Venizia et Yves Gaudemet, L.G.D.J., 1986, et éd. de 1980.
- 4 Cur Combier:
 - Droit administratif, Bruxelles, 1968.
- 5 François Gazier:
 - La fonction publique dans le monde, 1972.
- 6 Gustave Peiser:
 - Droit administratif, 11e éd., 1992.
- 7 Jacques Mourgeon:
 - La repression administrative, thèse, toulouse, L.G.D.J., 1967.
- 8 Jean-Marie Auby et Robert Ducos Ader:
 - Droit administratif, Dalloz, 1977.
- 9 Jean-Marie Auby et Jean-Bernard Auby:
 - Droit de la fonction publique, 2e éd., Dalloz, 1993.
- 10 Marcel Piquemal:
 - le fonctionnaire, devoirs et obligations, 2e éd., 1979.
- 11 Maurice Borjal:
 - Droit administratif, l'action administrative, 1972.
- 12 P. De Visscher:
 - Faut-il juridictionnaliser la fonction disciplinaire?, R.J.D.A., 1962.
- 13 René Chapus:
 - Droit administratif général, Tome 4 ,2e éd., Montchrestien, 1990.
- 14 Robert Catherine:
 - Le fonctionnaire français, 1973.
- 15 Serge Salon:
 - La repression disciplinaire dans la fonction publique, Thèse, Paris, 1969

