

تعليق على قانون الخدمة المدنية الجديد «بشأن نظام تأديب الموظفين»

دكتور ماجد راغب الحلو
استاذ القانون العام المساعد
بكلية الحقوق بجامعة الإسكندرية
والكويت .

يقصد بتأديب الموظفين توقيع العقوبات التأديبية على من يخل منهم بواجبات وظيفته . وللتأديب ضماناته . ومن أهم هذه الضمانات في مواجهة سلطة التأديب حق الموظف العام في الطعن القضائي في القرارات التأديبية الموقعة عليه . وذلك لان القضاء - بما يتصف به من حيطة ونزاهة ومعرفة تخصصية في مسائل المنازعات - يستطيع أكثر من غيره ان ينظر نظرة فاحصة عادلة الى الجزاء التأديبي الموقع ، ويحسن بحث ما يدعيه الموظف من وجوه عدم المشروعية التي قد تلحق بقرار الجزاء .

واستثناء من حكم المادة الثانية من قانون تنظيم القضاء الكويتي رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ التي تحظر على المحاكم الغاء القرارات الادارية او وقف تنفيذها ، كان قانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ ينص في المادة ١٣٢ منه على جواز الطعن في بعض القرارات التأديبية ، وهي تلك الصادرة من مجالس التأديب ، بخلاف القرارات التأديبية الصادرة عن القادة الاداريين . فكانت هذه المادة تقضي بأن قرارات مجالس التأديب نهائية ، بمعنى أنها لا يجوز اعادة النظر فيها اداريا بالتظلم منها ، وتجيز استثناء الطعن فيها بالالغاء امام محكمة الاحتئناف العليا لعيب في الاختصاص او لخطأ في الاجراءات او في تطبيق القانون او تفسيره ، خلال ثلاثين يوما من صدورها . وكان هذا الحكم يطبق بالنسبة للمخالفات الادارية ، اما بالنسبة للمخالفات المالية فقد عالجتها المادة ٦٥ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ ونصت على انه يجوز للدويوان ولذوي الشأن الطعن في قرارات مجالس التأديب التي نظمها هذا القانون ، وذلك « بالطريق المقرر للطعن في القرارات الادارية بطلب الغائها او التعويض عنها لاي وجه من اوجه مخالفتها للقانون . وذلك خلال ستين يوما من تاريخ العلم بها » .

وعندما صدر المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية ، وكذلك مرسوم نظام الخدمة المدنية المنفذ والمكمل له لم يرد بأي منهما نص على وجود المجالس التأديبية او على جواز الطعن في القرارات التأديبية . وقد جعل مرسوم نظام الخدمة المدنية السلطة التأديبية كلها في يد القادة الاداريين . فنص في المادة ٦١ منه على أن « يختص وكيل الوزارة بتوقيع جميع العقوبات التأديبية المشار اليها في المادة السابقة بالنسبة الى شاغلي مجموعتي الوظائف الحرفية والخدمات . اما 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 الاحوال تعديل القرار الصادر من وكيل الوزارة لتخفيف العقوبة او تشديدها كما يكون له الغاء القرار وحفظ التحقيق » . وقضت المادة ٦٢ من المرسوم بأن « يختص مجلس الخدمة المدنية بتأديب شاغلي مجموعة الوظائف القيادية وذلك بتوقيع عقوبتي اللوم والفصل من الخدمة ، والمجلس احالة الموضوع الى لجنة تشكل من بين أعضائه لدراسته واقتراح القرار المناسب . ويجوز للجنة ان تستعين بأراء من تختاره من غير أعضائها كما يجوز لها ان تكلف أحد أعضائها او غيرهم لاستكمال التحقيق . وتعرض

اقتراحات اللجنة على المجلس ويكون قراره نهائيا » .

وبذلك لم يعد لمجالس التأديب وجود في قانون ومرسوم الخدمة المدنية الجديدين ، باستثناء حالة شاغلي مجموعة الوظائف القيادية الذين يتولى مجلس الخدمة المدنية تأديبهم منمقدا بصورة مجلس تأديب . وذلك رغم أن التأديب عن طريق المجالس افضل بالنسبة للموظف من التأديب بواسطة الرؤساء الإداريين ، نظرا لما يوفره المجلس من ضمانات بحكم تكوينه واجراءاته وأوجه التشابه بين محاكماته والمحاكمات القضائية .

وبالإضافة الى ذلك فقد جاء مرسوم نظام الخدمة المدنية أقل رعاية لحق الموظف المتهم في الاطلاع على التحقيق ، مع أن هذا الحق يعتبر من القواعد العامة المقررة في المواد العقابية - الجنائية منها والتأديبية - دون حاجة الى نص . وكانت المادة ١٢٩ من قانون الوظائف العامة السابق تنص على حق المتهم في الاطلاع على التحقيق والحصول على صورة منه . وكانت المادة ١٢٧ تقضي بإبلاغ الموظف المتهم بصورة مما قدم الى مجلس التأديب قبل موعد المحاكمة بأسبوع على الأقل . أما مرسوم نظام الخدمة المدنية فلم يعترف بهذا الحق للموظف الا اذا كان من شاغلي مجموعة الوظائف القيادية طبقا للمادة ٦٣ منه ، او اذا وقعت عليه عقوبة الفصل من الخدمة حسب ما جاء بالمادة ٦٦ من المرسوم . ونعتقد أن هذا المسلك منتقد من نواح متعددة : اولها انه يفرق دون مبرر بين كبار الموظفين وعامتهم ، وثانيها انه يمس حق الموظف في الدفاع عن نفسه لانه لا يحسن القيام بذلك الا بعد الاطلاع على التحقيق وما ينطوي عليه من اتهامات . وثالثها انه لا يمكن اثناء اتخاذ الاجراءات التأديبية معرفة العقوبة التي ستوقع على الموظف ليسمح له على ضوءها أو لا يسمح بالاطلاع على التحقيق . ومعنى هذا ان الموظف لن يسمح له بالاطلاع على التحقيق الا بعد انتهاء الاجراءات التأديبية والحكم عليه فعلا بالفصل من الخدمة . أي بعد فوات الاوان تقريبا ، اذ لن يستفيد الموظف من هذا الاطلاع المتأخر على التحقيق التأديبي الا فيما يتعلق بالتظلم الذي قد يلجأ الى تقديمه .

ولعل الاهم من كل ما سبق بيانه هو ان نظام الخدمة المدنية الجديد لم يسمح للموظف بالظن في القرارات التأديبية . وانما اجاز له مجرد التظلم منها على نحو معين . ويكون التظلم الى مجلس الخدمة المدنية بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف العامة ، والى الوزير المختص بالنسبة لشاغلي

مجموعتي الوظائف الحرفية والخدمات ، وذلك فقط اذا كانت العقوبة الموقعة هي الفصل من الخدمة . ويقدم التظلم خلال ثلاثين يوما من تاريخ ابلاغ الموظف بالقرار ، ويكون القرار الصادر بالبت في التظلم نهائيا . ولا يجوز الطعن فيه أمام القضاء تطبيقا للاصل العام الذي قضت به المادة الثانية من قانون تنظيم القضاء وهو عدم جواز الطعن القضائي في القرارات الادارية (١) .

وحق التظلم من القرار التأديبي كضمانة للموظف لا يعادل بحال من الاحوال حق الطعن القضائي، لان الادارة في التظلم تقوم في نفس الوقت بدور الخصم والحكم . والاصل ان من حق الافراد - دون حاجة الى نص - ان يتظلموا من القرارات الادارية الى الادارة للمطالبة باعادة النظر فيها ومراجعتها في ضوء ما يدعونه من عيوب قد تلحق بها . وتقوم الادارة بفحص التظلم والرد عليه أما صراحة بقبوله أو رفضه ، وأما ضمنا بسكوتها عن الرد عليه خلال مدة معينة تقدر عادة بشهرين ، هي مدة جواز الطعن فيه في حالة السماح به ، مما يعني رفض التظلم والتمسك بقرينة الصحة الملازمة لكل قرار اداري . ويكون التظلم في بعض الاحوال شرطا اجباريا لامكان الطعن القضائي في القرار التأديبي . من ذلك ما قضت به الفقرة (ب) من المادة الثانية عشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بخصوص القرارات التأديبية وقرارات التمييز والترقية ومنع الملاوات والاحالة الى المعاش أو الاستيداع والفصل بغير الطريق التأديبي.

ونعتقد ان المشرع قد جانبه التوفيق في هذا المسلك الذي تراجع به عن خطوته الاولى نحو اقامة نظام القضاء الاداري بالكويت . ذلك القضاء الذي يقوم بتأكيد مبدأ المشروعية ورقابة تقيد الادارة بالقانون وتطبيقها له . وكان الاجدر - في رأينا - الاستفادة من هذه التجربة في قضاء الالفاء والتطور بها نحو نظام القضاء الاداري المتكامل الذي يسمح بالمراجعة القضائية لكافة أعمال السلطة الادارية ، حفاظا على سيادة القانون كأساس للحكم في كل دولة قانونية ، وتطبيقا لنص المادة ١٦٩ من الدستور الكويتي الذي يقضي بان « ينظم القانون الفصل في الخصومات الادارية بواسطة غرفة أو محكمة

(١) والاصل ان وصف القرار بأنه نهائي يعني أنه لايجوز مراجعته ادريا، سواء أكانت المراجعة تلقائية أم بناء على تظلم، وسواء أقامت بالمراجعة نفس الجهة مصدرة القرار أم سلطة أعلى منها، رئاسية أم وصائية. وذلك لأن حق الطعن القضائي يعتبر من المبادئ الدستورية المستقرة، المؤكدة بمبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة.

خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الإداري شاملا ولاية الالغاء وولاية التمويض بالنسبة الى القرارات الادارية المخالفة للقانون » وكذلك المادة ١٧١ التي تنص على انه « يجوز بقانون انشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الاداري والافتاء والصياغة . . . » . وقد كان جواز الطعن بالالغاء في قرارات مجالس التأديب في قانون الوظائف العامة الكويتي يمثل ضمانا حقيقية يمكن أن تحمي الموظف العام ضد انحراف الادارة عن جادة الصواب . ولعل عدم النص على جواز الطعن في القرارات التأديبية قد جاء تمهيدا لاقامة قضاء اداري متخصص يتولى النظر في كافة المنازعات الادارية .

وكانت قواعد تأديب الموظفين قد وردت في قانونين أحدهما قانون الوظائف العامة - الذي حل محله قانون الخدمة المدنية ومرسوم نظامها - والاخر هو قانون ديوان المحاسبة الصادر عام ١٩٦٤ . فنظم القانون الاول احكام التأديب فيما يتصل بالمخالفات الادارية ، وتولى الثاني احكام التأديب فيما يتعلق بالمخالفات المالية . ونص كل من القانونين على تشكيل مجالس تأديب تمارس الاختصاصات التي عهد بها اليها ، واجاز استثناء الطعن فيما تصدر من قرارات تأديبية .

اما عن تحديد المخالفة المالية وتمييزها عن المخالفة الادارية فقد نصت المادة ٥٢ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ على أن تعتبر مخالفات مالية في تطبيق احكامه مخالفة الاحكام المالية المنصوص عليها في الدستور ، والمخالفات المتصلة بالميزانية ، ومخالفات المناقصات العامة ، وكل خطأ يترتب عليه المساس بالمصالح المالية للحكومة ، وكذلك عدم موافاة ديوان المحاسبة دون تأخير بما يجب موافاته به .

وتختص بالمحاكمة التأديبية عن ارتكاب المخالفات المالية هيئات او مجالس تأديبية يختلف تشكيكها حسب درجة (وحلقة) الموظف طبقا لما جاء بالمادة رقم ٦٠ من قانون الديوان . وتصدر قرارات الهيئات التأديبية مسببة ، وهي نهائية سواء اكانت غيابية ام حضورية . « ويجوز للديوان وللذوي الشأن الطعن فيها بالطريق المقرر للطعن في القرارات الادارية بطلب الغائها او التمويض عنها ، لاي وجه من اوجه مخالفتها للقانون ، وذلك خلال ستين يوما من تاريخ العلم بها . ولا يترتب على هذا الطعن ايقاف تنفيذ القرار التأديبي المطعون عليه ، الا اذا امرت بذلك المحكمة المختصة بنظر الطعن » .

وذلك طبقاً لنص المادة ٦٥ من قانون ديوان المحاسبة (٢) .

وقد رأى بعض الفقهاء أن هذا النص معطل التطبيق لعدم وجود قضاء يختص بإلغاء القرارات الإدارية بالكويت (٣) . وأينا على العكس من ذلك أن النص واجب التطبيق ، لأن المشرع يقصد « بالطريق المقرر للطعن في القرارات الإدارية » ذلك الطريق الاستثنائي المقرر للطعن بالإلغاء في بعض القرارات الإدارية والذي كان منصوصاً عليه بالمادة ١٣٢ من قانون الوظائف العامة الملغى (٤) . ورغم عدم دقة النص الوارد في قانون ديوان المحاسبة فقد جاء أفضل من نظيره في قانون الوظائف السابق من نواح متعددة . وذلك لأنه يتجه نحو تعميم الطعن بإلغاء القرارات الإدارية لأي وجه من أوجه عدم المشروعية ، بما في ذلك عيب انحراف السلطة الذي يتصور قيامه رغم تشكيل مجالس التأديب ، وعيب السبب ، رغم أن الخطأ في تطبيق القانون أو تأويله يمكن أن يتضمنه . كما أنه يجعل مدة الطعن بالإلغاء ستين يوماً ، وهي المدة المتعارف عليها في بلاد القضاء الإداري . وكذلك يجيز النص الطعن بالتعويض في قرارات مجالس التأديب صراحة ، رغم أن حق الطعن بالتعويض قائم دون حاجة إلى نص خاص ، لأن هذه المجالس لا تصدر أحكاماً قضائية وإنما قرارات إدارية يجوز التعويض عما تسببه من أضرار .

(٢) غير أن مجالس التأديب التي نص على تشكيلها قانون ديوان المحاسبة لا تختص بنظر كافة المخالفات المالية. إذ طبقاً لنص المادة ٥٤ تتولى جهة الإدارة المعنية التصرف في التحقيقات المتصلة بالمخالفات المالية التي تكشف عنها أو أبلغت لها من ديوان المحاسبة. وذلك إما بحفظها أو بمجازاة المسئول عنها أو بإحالتها إلى المحاكمة التأديبية حسب ما يترأى لها، خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق. وتوجب المادة ٥٥ من قانون الديوان موافاته بالقرارات الصادرة بالتصرف في المخالفات المالية. وللديوان طبقاً للمادة حق الاعتراض على قرارات الإدارة بشأن المخالفات المالية. ورئيس الديوان أن يقيم الدعوى التأديبية ضد المخالف خلال شهر من تاريخ إبلاغ الديوان بالقرار المعترض عليه. كما لرئيس الديوان أن يطلب إلى الجهة المختصة خلال خمسة عشر يوماً إعادة النظر في الموضوع، أما بمجازاة المخالف إذا كان القرار صادراً بالحفظ وأما بتشديد الجزاء الموقع عليه بما يجعله متناسباً مع المخالفة وفي حدود الخصم من المرتب بما لا يجاوز خمسة عشر يوماً. فإذا لم تستجب الجهة لطلب الديوان أو لم تخطره بالنتيجة في الميعاد المحدد جاز لرئيس الديوان أن يحيل المخالف للمحاكمة التأديبية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وصول الأوراق المعادة إلى الديوان، وذلك طبقاً للمادتين ٥٨، ٥٩ من القانون.

(٣) راجع : الدكتور عبدالفتاح حسن : مبادئ القانون الإداري الكويتي - ١٩٦٩ - ص ٣٣٧.

(٤) الدكتور ماجد الحلو : القانون الإداري رقم (١) - ص ٢٣٣.

وبصدور قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ ومرسوم نظام الخدمة المدنية أصبح التنظيم التشريعي بالنسبة لتأديب الموظفين غير متجانس ينطوي على نوع من الازدواج غير المقبول ، ونشأت تفرقة لا أساس لها بين نظام التأديب بالنسبة للمخالفات الادارية ونظيره بالنسبة للمخالفات المالية . فقد ألغيت مجالس التأديب في قانون الموظفين - باستثناء حالة مجموعة الوظائف القيادية - وأصبح التأديب عن المخالفات الادارية كله من اختصاص القادة الاداريين . أما التأديب عن المخالفات المالية فقد ظل مشتركاً بين الادارة ومجالس التأديب التي اقامها قانون ديوان المحاسبة (٥) ومن هنا ظهرت تفرقة لا مبرر لها بين نوعين من القرارات التأديبية : القرارات التأديبية المتصلة بالمخالفات الادارية والصادرة تطبيقاً لنظام الخدمة المدنية الجديد ، ولا يجوز الطعن فيها قضائياً بعد إلغاء مجالس التأديب واسقاط النص الذي كان يجيز الطعن في قراراتها . والقرارات التأديبية المتعلقة بالمخالفات المالية والصادرة عن المجالس التأديبية التي اقامها قانون ديوان المحاسبة رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ ، ويجوز الطعن فيها طبقاً لنص المادة ٦٥ من هذا القانون .

وهذا الوضع لا يفسر الا بنقص في التنسيق التشريعي نعتقد انه نشأ عن نوع من السهو يجب ان ينزه عنه المشرع . اذ كان يجب تعديل المواد المتصلة بتأديب الموظفين عن المخالفات المالية في قانون ديوان المحاسبة بما يتفق وقانون الخدمة المدنية الجديد ومرسوم نظام الخدمة المدنية الذي صدر تنفيذاً وتكملة له . فليس من المقبول أن يظل قانون ديوان المحاسبة في المادة رقم ٦٠ منه يقيم مجالس التأديب وينوع تشكيلها على أساس حلقات الموظفين وقد ألغيت هذه المجالس وتلك الحلقات في قانون الخدمة المدنية الجديد ، رغم انه يمكن التغلب على الصعوبة الناشئة عن غياب الحلقات في ظل الوضع المستحدث بمعرفة الدرجات المقابلة لها . وليس من المنطقي أن يستمر قانون ديوان المحاسبة في المادة ٦٢ منه في الاحالة فيما لم يرد فيه نص بشأن المحاكمات التأديبية الى الاجراءات والقواعد والجزاءات المقررة في هذا الخصوص بقانون الوظائف العامة رغم الغائه . وليس مما يتسق والنظام الجديد للموظفين أن تبقى المادة ٦٥ من قانون الديوان سارية

(٥) راجع : الدكتور عادل الطبطبائي: النظم الوظيفية الجديدة في الكويت . مجلة الحقوق والشرعية بالكويت . السنة الثالثة . العدد الثاني . يوليو ١٩٧٩ . ص ٢٤٣ وما بعدها .

المفعول ويجوز طبقا لها الطعن في القرارات التأديبية المتصلة بالمخالفات المالية ، على خلاف الحكم الجديد في قانون الخدمة المدنية بالنسبة للمخالفات الادارية .

وقد يدعي البعض - كحل لهذه المشاكل والاضاع غير المنطقية في تشريع التأديب - أن الاحكام التي تعالج تأديب الموظفين في قانون ديوان المحاسبة قد ألغيت بصدر قانون الخدمة المدنية الجديد ، وذلك لعدم توافقها مع ما أتى به من أحكام في هذا المجال ، وتطبيقا لما قضت به المادة ٣٦ من هذا القانون من أنه « يلغى كل حكم يتعارض مع أحكامه » . غير أن هذا الرأي غير سديد رغم ما يستهدفه من تنسيق في قواعد تأديب الموظفين . وذلك لان أحكام ديوان المحاسبة المتعلقة بمجالس التأديب واختصاصاتها وجواز الطعن في قراراتها لا تتعارض مع أي حكم من أحكام قانون الخدمة المدنية على وجه التخصيص ، لأنها تتعلق بالمخالفات المالية دون غيرها ، وليس بقانون الخدمة المدنية أي نص يتعلق بهذا النوع من المخالفات ، شأنه في ذلك شأن قانون الوظائف العامة السابق .

لذلك فلا خلاص من هذه الاوضاع المنتقدة وغير المتجانسة في مجال تأديب الموظفين الا بتدخل المشرع لتعديل قانون ديوان المحاسبة رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بما يتفق والتنظيم الجديد للتأديب كما وضعه قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ ومرسوم نظام الخدمة المدنية الصادر في نفس العام . وحذا لو اكمل المشرع دوره واكد اهم ضمانات من ضمانات المشروعية فاتخذ خطواته الجريئة المنتظرة وقام بانشاء القضاء الاداري المختص بنظر كافة المنازعات الادارية ، مما يسمح للأفراد بالطعن في القرارات الادارية المعيبة حفاظا على سيادة القانون .