

بسم الله الرحمن الرحيم

"ضمانات تأديب الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي دراسة مقارنة

بالقانون الأردني"

"The Guarantees for Sanction of Public Employee in the Kuwaiti and Jordanian
Civil Service Law"

إعداد الطالب
فواز حميدي سعد العازمي

المشرف الرئيس
أستاذ دكتور: محمد الجبور

المشرف المشارك
الدكتور: حمدي القبيلات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

تخصص الحقوق

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الاوسط

يونيو / 2010

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاَهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ

الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا"

سورة الإسراء (70)

التفويض

افوض أنا الطالب فواز حميدي سعد العازمي جامعة الشرق الأوسط
للدراسات العليا لتزويد نسخة من رسالتي للمكتبات والأشخاص والمؤسسات
والهيئات عند الطلب.

الإسم: فواز حميدي سعد العازمي

التوقيع:

التاريخ: / /

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها:

"ضمانات تأديب الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي دراسة
مقارنة بالقانون الأردني"

وأجيزت بتاريخ.../4../8../2010....

التوقيع	أعضاء لجنة المناقشة	
	رئيساً	الاستاذ الدكتور نزار العنبي
	مشرفاً	الاستاذ الدكتور محمد الجبور
	عضواً	الدكتور حمدي قبيلات
	عضواً خارجياً	الاستاذ الدكتور مصلح الصرايرة

الشكر والتقدير

اتقدم بجزيل شكري وامتناني إلى الأستاذ الدكتور محمد جبور الذي أشرف على رسالتي هذه وأعانني على إعدادها حتى وصلت بتوفيق الله إلى هذا المستوى القويم لأطرحها بين أيدي القراء، أشكر لك عطاءك الجزيل وعسى أن يكون الله قد وفقني في تقديم المعلومة الصالحة بالإستفادة من فيض علمكم الذي لطالما حاولت الإستزادة منه.

الدكتور حمدي القبيلات اضاء نصحك طريقي وبات دربي أقل تعثرا وأوفق خطأ بدعمك ومشورتك التي أعجز عن وضع بضع كلمات لتعبر لك عن مدى امتناني لما قدمت لي من نصح وإرشاد ليس فقط على مستوى هذه الرسالة فقد بنيت بداخلي القوة والجلد وحب العلم أقف أمامك تقديرا جزاك الله كل خير.

لكل من ساعدني وساهم في إنجاز هذا العمل المتواضع أشكر لكم دعمكم المتواصل.

الإهداء

والدي...

أنحني أمامك تقديرا....

وأهديك بكل تواضع هذه الرسالة....

فرضاك النجاح الحقيقي....

ودعمك المتواصل هو ما أوصلني لما كنت أصبو إليه....

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ب	الآية القرآنية
ج	التفويض
د	قرار لجنة المناقشة
هـ	الشكر والتقدير
و	الإهداء
ز	فهرس المحتويات
ح	ملخص الدراسة باللغة العربية
ي	ملخص الدراسة باللغة الإنجليزية
	الفصل الأول المقدمة والإطار العام للدراسة
1	تمهيد
2	مشكلة الدراسة
3	أسئلة الدراسة
3	أهداف الدراسة
4	أهمية الدراسة
5	محددات الدراسة
5	الدراسات السابقة
8	منهجية الدراسة
9	هيكلية الدراسة

10	الفصل الثاني ماهية التأديب الإداري
11	المبحث الأول: مفهوم التأديب الإداري
18	المبحث الثاني: عناصر التأديب الإداري
32	الفصل الثالث الضمانات السابقة على القرار التأديبي
32	المبحث الأول: الاستجواب
52	المبحث الثاني: عدم جواز معاقبة المرطف عن نفس الفعل مرتين
59	الفصل الرابع الضمانات المعاصرة للقرار التأديبي
59	المبحث الأول: التحقيق
81	المبحث الثاني: حيادية أعضاء ومجالس لجان التأديب
88	المبحث الثالث: تسبب القرار التأديبي
94	المبحث الرابع: تناسب العقوبة مع المخالفة التأديبية
101	الفصل الخامس الضمانات اللاحقة للقرار التأديبي
101	المبحث الأول: التظلم عن القرار التأديبي
111	المبحث الثاني: الطعن القضائي بالقرار التأديبي
130	الفصل السادس الخاتمة والاستنتاجات و التوصيات
130	الخاتمة
131	النتائج
133	التوصيات
136	قائمة المراجع والمصادر

"ضمانات تأديب الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي دراسة مقارنة بالقانون الأردني"

إعداد

فواز حميدي سعد العازمي

إشراف الأستاذ الدكتور

محمد الجبور

إشراف الدكتور

حمدي القبيلات

المخلص

لقد عالجت في بحثي هذا ضمانات تأديب الموظف العام حيث قمت بدراسة هذه الضمانات في ضوء كل من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979 ونظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لعام 2007، وقد استهللت هذه الدراسة بالفصل الأول والذي تناول خلفية موضوع ضمانات تأديب الموظف العام .

وقد خصصت الفصل الثاني من هذه الدراسة لبيان ماهية التأديب الإداري المتبع في كل من الأردن والكويت من خلال توضيح مفهوم التأديب الإداري وكذلك عرضت مدلول التأديب الإداري وكان لا بد لي من التطرق لمبدأ المشروعية، كما عرضت عناصر التأديب الإداري متمثلة في الموظف العام والمخالفة التأديبية و السلطة التأديبية والعقوبة التأديبية وصولاً إلى الإجراءات التأديبية الواجب اتباعها في التأديب الإداري في كل من الأردن والكويت.

أما الفصل الثالث فقد استعرضت فيه الضمانات السابقة على القرار التأديبي، حيث عرضت لاستجواب الموظف بدأ بمفهوم المواجهة وانتهاءها بتمكين الموظف من الدفاع عن نفسه. أما الفصل الرابع فقد خصصته لدراسة الضمانات المعاصرة للقرار التأديبي، بدءاً باستعراض التحقيق وتحديد الجهة المختصة بإحالة الموظف إلى التحقيق وتشكيل هيئات التحقيق في كل من الكويت والأردن. أما الفصل الخامس فقد خصصته للضمانات اللاحقة للقرار التأديبي حيث عرضت كل من التظلم الولائي

والتظلم الرئاسي، كما قمت بعرض الطعن القضائي بالقرار التأديبي المتمثل بدعوى الإلغاء وكذلك دعوى التعويض.

وصولاً إلى الفصل السادس الذي قدمت فيه خاتمتي واستنتاجاتي والتوصيات التي أتمنى على المشرع الأخذ بها وعسى الله أن يكون قد وفقني في تقديم هذا البحث المتواضع.

**"The Guarantees for Sanction of Public Employee in the Kuwaiti and Jordanian
Civil Service Law"**

-A Comparative Study-

Prepared by

Fawaz Hamidi Saad Al-Azmi

Under the supervision of Prof. Dr.

Mohammad Al Jbour

Under the supervision of Dr.

Hamdi Al-Qbilat

Abstract

In this research I have addressed guarantees of discipline the public employee where I have to conceder these guarantees in the light of the Kuwait Civil Service Act No.15 of 1979 and the Jordanian Civil service System No. 30 of 2007, this study is started in the first chapter with the ethical of the issue of the guarantees of public employee discipline.

The second chapter focuses on indicating the management discipline practice in Jordan and Kuwait by clarifying the concept of disciplinary administrative, this chapter also presented the meaning of the disciplinary rules and addressed the principle of legitimacy, I also introduced the elements of the administrative discipline represented in the public employee, violating disciplinary, disciplinary authority, the disciplinary sanction and the disciplinary procedures to be followed in the administrative discipline in both Jordan and Kuwait.

In the third chapter in this study, I reviewed the previous guarantees of the disciplinary decision, as I represented the employee investigation began from the concept of confirmation and ending with enable the employee to defend himself. The fourth chapter was allocated to study the contemporary guarantees of the disciplinary decision, binging from review of the investigation and identify the competent authority to refer the employee to the investigation and to form the investigative commission in Kuwait and Jordan. The fifth chapter was allocated for

the guarantees subsequent to the disciplinary decision, as I find that the mandatory complaining prolong the litigation, as I present the Judicial appeal of the disciplinary decision represented by the cancellation claim as well as the compensation claim.

The Chapter six include my concluding section and recommendations that I hope that the legislature will adopt them, finally I hope that May God Have helped me to make this research.

الفصل الأول

المقدمة والإطار العام للدراسة

• تمهيد:

تتطلب إجراءات العدالة مواجهة الموظف أو العامل بما هو منسوب إليه كتابة، وأن تكون الأسباب مفصلة، وأن لا يوقع الجزاء على الموظف إلا بعد استجوابه، ويجب أن تتاح له الفرصة كاملة حتى يدافع عن تصرفاته ويدحض ما هو منسوب إليه، فيجب توافر الضمانات التأديبية التي تكفل للمتهم العدالة في العقاب، وتحرص التشريعات على إحاطة إيقاع العقوبة التأديبية بالموظف بقدر من الضمانات، التي تهدف إلى إظهار الحقيقة وتحقيق العدالة، التي تمكن الموظف المتهم بجريمة تأديبية من الدفاع عن نفسه وإثبات براءته، إذ إن كل متهم يعتبر بريئاً حتى تثبت إدانته بمحاكمة علنية تؤمن له ضمانات للدفاع عن نفسه، ونص على هذا المبدأ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948، فمن المفترض توفير المحاكمة العادلة للموظف المتهم مع ضرورة توافر شروط في القاضي ليكون صالحاً للحكم وإلا بطل حكمه أو جاز مخاصمته ويجب الفصل بين سلطة الاتهام وسلطة المحاكمة.

وللتأديب في الوظيفة العامة دور مهم في إرساء مبدأ الانضباط، اللازم لتمكين الإدارة من القيام بدورها لتحقيق الصالح العام، فهو وسيلة لعقاب الموظف على أفعال تشكل مخالفات تأديبية خارجة عن مقتضيات الواجب الوظيفي، وواقع الأمر أن الجزاء التأديبي يجب أن تتوفر له ضوابط، الانتقاص منها يؤدي لبطلانه، فهذه الضوابط تمثل ضمانات للخاضع للتأديب وهي واجبة الاحترام، وتتمتع الهيئات التأديبية بسلطات واسعة تمكنها من توقيع الجزاء، الذي يمتد أثره

لحرمان الموظف من مزايا وظيفية عديدة، فمن الضروري أن تكفل للموظف ضمانات في مواجهة تلك السلطات. ومن خلال نظام الخدمة المدنية الكويتي لعام 1979 وكذلك نظام الخدمة المدنية الأردني 30 لعام 2007 يتعرض الباحث في هذه الدراسة إلى الضمانات التأديبية التي يتمتع فيها الموظف العام المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية في كل من الكويت والأردن.

• مشكلة الدراسة:

تظهر مشكلة الدراسة من خلال ما يلي:

- إن الضمانات التأديبية التي يتمتع بها الموظف التي تنص عليها أنظمة الخدمة المدنية في كل من الأردن والكويت قد لا تكفل للموظف محاكمة عادلة كون الخصم هو ذات الجهة صاحبة القرار في إيقاع العقوبة وتنفيذها مما يولد الشك في مدى قدرة النصوص القانونية على تحقيق مبدأ الحيادة للموظف عندما يرتكب مخالفة تأديبية.

- كما أن حصول بعض الفئات على ضمانات قانونية تميزهم عن غيرهم من الموظفين يعد خرقاً قانونياً لمبدأ العدالة، والمشكلة الأكبر عندما يكون هذا التمييز بين فئات الموظفين المختلفة من ناحية العقوبات المفروضة وكيفية إيقاعها مدعوماً بنص القانون.

- إن الغرض من هذه الدراسة بيان الضمانات لتأديب الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي دراسة مقارنة بالقانون الأردني، ومدى استجابة التشريعات لمراعاتها والموازنة بينها وبين الاعتبارات الإدارية المتعارضة معها.

• أسئلة الدراسة:

- ما ضمانات تأديب الموظف العام في نظام و قانون الخدمة المدنية الكويتي؟
- ما ضمانات تأديب الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني؟
- ما موقف المشرع الكويتي والمقارن من ضمانات تأديب الموظف العام؟
- ما موقف المشرع الأردني والمقارن من ضمانات تأديب الموظف العام؟
- هل هناك موازنة فعلية بين ضمانات الموظف والاعتبارات الإدارية المتعارضة معها؟

• أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى مايلي:

- جب اللبس والغموض الذي يثير التساؤلات حول ضمانات التأديب التي يتمتع بها الموظف العام في الكويت.
- جب اللبس والغموض الذي يثير التساؤلات حول ضمانات التأديب التي يتمتع بها الموظف العام في الأردن.
- بيان ماهية التأديب الإداري.
- عرض الضمانات التأديبية السابقة على القرار التأديبي.
- عرض الضمانات التأديبية المعاصرة للقرار التأديبي.
- عرض الضمانات اللاحقة للقرار التأديبي.

• أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في أهمية المرفق العام والموظف العام كذلك بشكل خاص، نظراً لكون المرافق العامة هي الأداة والوسيلة التي تقوم الدولة من خلالها بإشباع الحاجات العامة للمجتمع، فالموظف العام هو المحرك الذي من خلاله يمكن للمرفق العام تحقيق أهدافه بكفاءة وفعالية، ويقتضي ذلك ان تمنح جهة الإدارة مساحة من الحرية في تأديب الموظف المخطئ كما أن الأمن الوظيفي للموظف يلعب دوراً مهماً في حفز همته للقيام بالأعباء الوظيفية المفروضة عليه.

كما أن الضمانات الإدارية لا بد منها لإعمال مبدأ الضمان للموظف أو العامل وبشكل فعال جاء هذا البحث ليرسم الواقع بشكل أوضح ويسلط الضوء على نقاط الضعف في قانون الخدمة المدنية الكويتي ونظام الخدمة المدنية الأردني، لضمان عقوبة عادلة ومساءلة نزيهة للموظف المخالف.

• محددات الدراسة:

نتعرض في هذه الدراسة إلى الضمانات التأديبية التي يتمتع بها الموظف العام في كل من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007 وقانون الخدمة المدنية الكويتي لسنة 1979 وذلك من خلال ما يلي:

- بيان مفهوم التأديب الإداري وعناصره.
- استعراض الضمانات السابقة على القرار التأديبي.
- استعراض الضمانات المعاصرة للقرار التأديبي.
- استعراض الضمانات اللاحقة للقرار التأديبي.
- دراسة مسلك القضاء الإداري في كل من الكويت والأردن فيما يتعلق بتأديب الموظف العام.

• الدراسات السابقة:

1. ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة¹، من إعداد أمجد جهاد ناجح عياش ، رسالة ماجستير في القانون العام - كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2007، والتي تناولت ضمانات المساءلة التأديبية المتصلة بضوابط الجزاء في كل من فلسطين، والأردن، ومصر.

¹عياش أمجد جهاد نافع، *ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام* - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2007

2. طبيعة المخالفة التأديبية ومبدأ المشروعية، دراسة الطهراوي¹ 2007 إذ يتناول بالدراسة والتحليل طبيعة المخالفة التأديبية ومدى خضوعها لمبدأ المشروعية، والعقبات التي تعترض تطبيق هذا المبدأ كون المخالفات تستعصي على الحصر والتحديد.

3. المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين، بموجب نظام الخدمة المدنية لسنة 1999 جاري التطبيق وقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998م مجمد التطبيق، دراسة أبو عمارة 2005، ويتناول هذا البحث الجريمة التأديبية في مفهومها وأركانها وصورها وعقوباتها التأديبية والسلطات التي توقعها والضمانات التي يجب توافرها لدى الموظفين العموميين في ضوء نظام الخدمة المدنية لسنة 1996م².

4. أثر الدعوى العمومية على التأديب الوظيفي³ -دراسة مقارنة- (فرنسا مصر الأردن الجزائر)، الأردن ، رسالة ماجستير الجامعة الأردنية، 2006، بوقرط ربيعة يوسف، التي تناولت خصوصية النظام التأديبي بالنسبة للنظام الجنائي وأثر التحقيقات الجنائية على سير الدعوى التأديبية ومدى تقيد سلطات التأديب بالأحكام الجنائية النهائية.

1 الطهراوي هاني علي ، *طبيعة المخالفة التأديبية ومبدأ المشروعية*، بحث منشور في جامعة الزرقاء الأهلية، الزرقاء- الأردن، 2007، ص1.

2 محمد علي عمارة ، *المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين* بموجب نظام الخدمة المدنية لسنة 1999 جاري التطبيق، وقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998م، مجمد التطبيق، مجلة الجامعة الاسلامية، المجلد الثالث عشر ، العدد الأول ، ص343-378، يناير 2005.

3 بوقرط ربيعة يوسف، *أثر الدعوى العمومية على التأديب الوظيفي*، دراسة مقارنة -فرنسا مصر الاردن الجزائر، رسالة ماجستير الجامعة الاردنية الأردن، سنة 2006

5. النظام التأديبي (الانضباطي) لأعضاء السلطة القضائية في اليمن¹ -دراسة مقارنة- العراق، رسالة ماجستير جامعة بغداد، 2001، ضياء عثمان، والتي تناولت أعضاء السلطة القضائية وبيان استقلالهم عن سلطات الدولة الاخرى تناولت كذلك الذنب الإداري والعقوبة التأديبية لعضو السلطة القضائية كما قدم عرضا للسلطة التأديبية والإجراءات التأديبية وصولا لبيان الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن السلطة التأديبية وكيفية الطعن فيها.

6. الطعن في القرارات التأديبية² - دراسة مقارنة بين مصر والأردن وعمان - رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، الأردن ، 2002، شهاب الجابري، وتناولت بحثا تفصيليا حول الطعن في القرار التأديبي بالطريق الإداري كما تناولت هذه الدراسة الرقابة القضائية على القرارات التأديبية.

7. رقابة محكمة العدل العليا على قرارات تأديب الموظفين³، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، 2006، المبيضين ريما كمال، تناولت الدراسة أسباب الطعن بالقرارات التأديبية وكذلك آثار الحكم بإلغاء القرار التأديبي.

8. النظام القانوني لتأديب الموظفين⁴ - دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وعمان- رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية، الأردن، 1995، سيف السعيد، وقد أسهبت هذه الدراسة في تقديم النظام التأديبي في كل من الأردن وعمان بنوع من التفصيل.

1 عثمان ضياء عبد الرحمن أحمد، النظام التأديبي (الانضباطي) لأعضاء السلطة القضائية- في اليمن، رسالة ماجستير جامعة بغداد، 2001.

2 الجابري شهاب بن أحمد بن علي، طرق الطعن في القرارات التأديبية، رسالة ماجستير - الجامعة الاردنية 2002،

3 المبيضين ريما كمال، رقابة محكمة العدل العليا على قرارات تأديب الموظفين، رسالة ماجستير- جامعة مؤتة 2002،

4 السعيد سيف بن سالم، النظام القانوني لتأديب الموظفين، رسالة ماجستير - الجامعة الأردنية، 1995

9. المواجهة والتحقيق من الضمانات التأديبية للموظف العام¹ - دراسة مقارنة - من إعداد محمد السهلي، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الاردن، 2006، وقد تناولت هذه الدراسة كلاً من ضمانتي التحقيق المتمثلتين بالمواجهة والتحقيق.

10. أحكام التأديب بالعقوبة في الشريعة الإسلامية²، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، 2003، إعداد أبو مخ حنان عبد الرحمن رزق الله، تناولت بدورها التأديب من منظور إسلامي.

11. المسؤولية التأديبية للموظف العام، من إعداد محمد جودت الملط، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، 1967، وقد تناولت هذه الدراسة المسؤولية التأديبية بنوع من التفصيل والشرح.

12. ضمانات التأديب، من إعداد طنطاوي ممدوح، وتناول بالدراسة ضمانات التأديب بنوع من التفصيل.

13. التأديب في الوظيفة العامة، أبو العينين ماهر، ويتناول حيثيات التأديب الإداري وأحكام القضاء الإداري المقارن

14. النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، من إعداد القاضي نصر الدين مصباح، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 2002، وقد تناولت بالدراسة النظرية العامة للتأديب بالوظيفة العامة.

15. سلطة تأديب الموظف العام، من إعداد العجارمة نوفان العقيل، دار الثقافة للتوزيع والنشر، ط1، 2007، وقد تناولت هذه الدراسة السلطة التأديبية للموظف العام

1 محمد مشبب جلال السهلي، المواجهة والتحقيق من الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير -
جامعة عمان العربية للدراسات العليا، 2006

2 أبو مخ حنان عبد الرحمن رزق الله، أحكام التأديب بالعقوبة في الشريعة الإسلامية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح - فلسطين، 2003

منهجية الدراسة:

تتبع الدراسة المنهج الوصفي التحليلي المقارن حيث تم الاستناد إلى القوانين والأنظمة المرعية لكل من دولة الكويت والمملكة الأردنية الهاشمية، للإشارة إلى الممارسة الفعلية على أرض الواقع والتطبيق العملي ومدى الالتزام بنصوص هذه القوانين والأنظمة، وتم الاعتماد بشكل أساسي على كل من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007، وكذلك قانون الخدمة المدنية الكويتي، ونظام الخدمة المدنية الكويتي لسنة 1979، كما كان لا بد للباحث من تناول نصوص القوانين المذكورة المتعلقة بتأديب الموظف بنوع من التفصيل والتحليل سعياً للوصول إلى الثغرات والغموض إن وجد لجبها، كما أن المقارنة ما بين الكويت والاردن والنهج المتبع في كلا الدولتين يفرز هذه النصوص ويرجح الأسمى ما بينها وهذا ما يسمى بالمنهج الوصفي التحليلي المقارن

• هيكلية الدراسة:

- الفصل الأول: الإطار العام للدراسة
- الفصل الثاني: ماهية التأديب الإداري ويتناول كلاً من مفهوم وعناصر التأديب الإداري
- الفصل الثالث: يتناول الضمانات السابقة على القرار التأديبي متمثلة بالاستجواب ومبدأ عدم جواز معاقبة الموظف عن نفس الفعل مرتين
- الفصل الرابع: الضمانات المعاصرة للقرار التأديبي، حيث يستعرض التحقيق، وحيادية أعضاء ومجالس لجان التأديب، وتسبب القرار التأديبي، وتناسب العقوبة مع المخالفة التأديبية.

- الفصل الخامس: الضمانات اللاحقة للقرار التأديبي، وتمثل في التظلم عن القرار التأديبي،

ومن ثم الطعن القضائي بالقرار التأديبي

- الفصل السادس: يتناول الخاتمة والاستنتاجات والتوصيات.

الفصل الثاني

ماهية التأديب الإداري

يعدّ التأديب الإداري من أهم وأدق مسائل الوظيفة العامة، فالتأديب بحد ذاته أمر كامن في كل نظام اجتماعي، والإصلاح هي الرسالة التي يقوم عليها وليس مجرد العقاب فهو لا يستهدف الانتقام أو القصاص من الموظف بل ينحصر غرضه الأساسي في ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

ويعدّ الجزاء هو وسيلة الجهة الإدارية للمحافظة على السير المنتظم للمرافق العامة من هنا فإن احتمال جنوح الجهة الإدارية بالجزاء أمر وارد كونها تحوز سلطة التحقيق والحكم معاً، فلا بد من توافر ضمانات يتمتع بها الموظف العام تحول دون إساءة جهة الإدارة في إسناد الجزاء¹، وتتمثل هذه الضمانات في مواجهة الموظف بالتهمة أو التهم المنسوبة إليه، والتحقيق معه للوقوف على ماهية تلك التهم والتثبت من صحتها وأخيراً تمكينه من الدفاع عن نفسه لدحض تلك التهم وتقديم دليل براءته.

وسيتّم من خلال هذا الفصل بيان مفهوم التأديب الإداري وعناصر التأديب الإداري التي يتمتع بها الموظف عبر مبحثين كما يلي:

المبحث الأول: مفهوم التأديب الإداري

المبحث الثاني: عناصر التأديب الإداري

¹ الشتيوي سعد، *المسألة التأديبية للموظف العام*، دار الجامعة الجديدة، شارع سوتير- الأزاريطة، 2008، ص7

المبحث الأول

مفهوم التأديب الإداري

يعد نظام التأديب وسيلة من وسائل الرقابة الذاتية، التي تمارسها السلطة الرئاسية في أي من مجالات العمل على مرعوسيها والعاملين لديها، وهو محاسبة العامل على ما جنته يده في عمله من أخطاء أو إخلال بما يفرضه نظام العمل عليه من واجبات. وسيتم تناول التأديب الإداري من خلال بيان مدلول التأديب الإداري في المطلب الأول ومبدأ المشروعية في التأديب الإداري في المطلب الثاني.

المطلب الأول

مدلول التأديب الإداري

إن أهم واجبات الموظف أن يقوم بأداء العمل بدقة وأمانة، وأن يحترم رؤسائه وواجباته ووظيفته والمهمات الملقاة على عاتقه فلا يتراخى في العمل أو يوكل العمل إلى غيره، بل عليه أن يقوم بمهام وظيفته على أكمل وجه وأن يحافظ على كرامة وظيفته¹ لينعكس أداؤه على المرفق العام والدولة.

وفي حال أخل الموظف العام بواجب من واجبات الوظيفة، لا بد أن يعاقب أو يجازى تأديبياً، فالتأديب الإداري مصطلح يقصد به مجازاة الموظف ببعض العقوبات عن الأخطاء التي يرتكبها أثناء تأدية الوظيفة والتي تؤثر على حسن تأديتها²، ذلك أن رسالة التأديب وفلسفته تكمن في ضمان حسن وانتظام العمل بالجهاز الإداري للدولة من خلال تحديد المسؤوليات الملقاة على

1 سعيد الشتوي، المسائلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص11

2 محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأ المعارف بالإسكندرية، 2004، ص26

عائق الموظفين العموميين، والمكلفين بأداء الخدمات النفعية العامة ل جماهير المتعاملين مع الإدارة ذوي الصلة المباشرة أو غير المباشرة معهم، مع عدم التكرار أو الإهدار لحقوقهم وضماناتهم المتعين الاعتراف بها وإقرارها في هذا المجال¹.

فالموظفون مكلفون بأداء أعمالهم بزمّة وإخلاص، والمحافظة على كرامة الوظيفة ومقتضياتها، نظرا لما هو معهود إليهم من أعمال عامة يتطلب من القائمين بها أن يكونوا على خلق أرقى من خلق الكافة ولذلك اضطروا أن يكونوا خاضعين للالتزامات خاصة، وفرض هذه الالتزامات يستوجب توقيع جزاءات ثلاثمها، وتلك الالتزامات وهذه الجزاءات يكونان في مجموعهما التأديب الإداري،² متمثلا بالقانون التأديبي الذي يبحث في الالتزامات الخاصة بالموظفين والجزاءات التي توقع عليهم.

وتكمن أهمية التأديب الإداري، في حماية وصيانة الحقوق والمصالح المتقابلة لأطراف النظام التأديبي، المصلحة العامة للإدارة العامة من جانب أول، والمصلحة الخاصة بالموظفين المطبق في مواجعتهم من جانب ثان، وهي المصالح التي تتسق وتنسجم معا وبصورة متوازنة دونما تعارض أو تناقض في إطار من الالتزام بمبدأ الشرعية الموضوعية والإدارية لنظام التأديب المطبق³.

¹ محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، شارع سوتير - الأزاريطة، ط2009، ص ب

² زكي إسماعيل، ضمانات الموظفين في التعيين. الترقية. التأديب، رسالة للدكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بالجامعة المصرية، ص102

³ محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ت

ولا سبيل إلى احترام النظام القانوني إلا إذا تضمن هذا النظام القواعد التي تكفل حماية المرافق العامة ضد كل عبث أو إهمال أو تقصير من بعض الموظفين الذين لا يلتزمون بما يفرضه عليهم الواجب الوظيفي، وكما أن أي نظام وظيفي لا بد أن يتضمن الحقوق والمزايا التي تمنح للموظفين فإنه يتعين أيضاً أن يتضمن قواعد تأديبهم ونظام عقابهم، ولم تحدد النصوص القانونية المخالفات التأديبية على وجه الحصر، ذلك أن النصوص التي وردت عند تحديد واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم لم تشتمل على كافة المخالفات التي يمكن تصورها على خلاف القانون الجزائي الذي بين الجرائم المعاقب عليها على سبيل الحصر، وعلى ذلك فإنه يمكن تقدير الأخطاء التي تستوجب المؤاخذة التأديبية بالنظر إلى طبيعة الوظيفة وما تقرضه واجباتها على الموظف.

ولقد عنيت الدول بإحاطة تأديب الموظفين بضمانات تكفل النزاهة، فتنبعث الطمأنينة في نفوس الموظفين، وتوجد الثقة بين الرئيس والمرؤوس فيتحقق التعاون بينهما على حسن سير الأعمال العامة، وتنمية مستواها، وذلك بعد ما ثبت من ركود في المرافق العامة بسبب تعسف الرؤساء بالمرؤوسين لاعتبارات شخصية أو سياسية عندما كان القانون التأديبي خالياً في الزمن السابق من الضمانات التي كانت تكفل استعمال الولاية التأديبية في الصالح العام¹.

في العادة لا يضع المشرع تعريفاً محدداً للجريمة التأديبية، كما هو الشأن في الجريمة الجنائية²، ويكتفي غالباً بإيراد الواجبات والمحظورات، وينص على أن كل موظف يجب أن يلتزم

¹ زكي إسماعيل، *ضمانات الموظفين في التعيين. الترقية. التأديب*، مرجع سابق، ص 102

² القبيلات حمدي، *القانون الإداري*، الجزء الثاني (القرارات الإدارية - العقود الإدارية - الأموال العامة - الوظيفة العامة)، دار وائل للنشر - الأردن، ط1، 2010، ص 326

بهذه الواجبات ويمتتع عن كل ما يخل بها¹، وعرفها الأستاذ الطماوي تعريفاً مقارباً فقال: "إنها كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه"²، كما عرفها الأستاذ محمد مختار محمد عثمان بأنها "كل فعل أو امتناع عن فعل مخالف لقاعدة قانونية أو لمقتضى الواجب يصدر من الموظف أثناء أداء الوظيفة أو خارجها مما ينعكس عليها بغير عذر مقبول"³.

من الملاحظ أن هذه التعاريف قد جاءت خالية من الإشارة إلى دور الإرادة بوصفها ركناً من أركان الجريمة لا يمكن أن تقوم الجريمة بدونه وأن هذا الاتجاه لو أصبح اتجاهاً عاماً فإنه سيؤدي إلى مساواة الموظف حسن النية مع الموظفين سيء النية، ولا شك أن ذلك يقود إلى التطبيق العشوائي للمساءلة التأديبية، مما يترك أثراً سلبياً على العمل في المرفق العام. مما تقدم يمكن تعريف الجريمة التأديبية بأنها كل فعل أو امتناع إرادي يصدر عن الموظف من شأنه الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة التي ينص عليها القانون، فهذا التعريف يجمع بين جنباته أركان الجريمة التأديبية كافة من ركن مادي ومعنوي وركن الصفة.

1 الشلماني حمد محمد حمد، *ضمانات التأديب في الوظيفة العامة*، دار المطبوعات الجامعية، مصر - الأزاريطة، 2007، ص 26

2 سليمان محمد الطماوي، *قضاء التأديب*، الكتاب الثالث، 1979، ص 50
أنظر كذلك: مازن ليلو راضي، *الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة*، دار المطبوعات الجامعية، ط 2002، ص 92

أنظر كذلك: محمد ماجد ياقوت، *شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة*، مرجع سابق، حاشية ص 314
أنظر كذلك: النهري مجدي مدحت، *قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام*، دار النهضة العربية القاهرة، 1997، ص 9 - وأنظر كذلك كامل السعيد، *شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني*، دن، عمان 1998، ص 15
3 محمد مختار عثمان، *الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة*، دراسة مقارنة، ط 1973، دار الفكر العربي، ص 66

- كذلك أنظر: الشلماني حمد محمد حمد، *ضمانات التأديب في الوظيفة العامة*، المرجع السابق، ص 27

المطلب الثاني

مبدأ المشروعية في التأديب الإداري

إن المخالفة التأديبية أو الجريمة التأديبية¹ أو الذنب الإداري² متمثلة في قيام الموظف بعمل أو امتناعه عن عمل بشكل مخالف لواجباته الوظيفية ومقتضاها أو ظهوره بمظهر مخل بكرامة الوظيفة العامة³، وهذا ما أشار إليه المشرع الأردني في المادة 141/أ من نظام الخدمة المدنية بقوله "إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسئوليات والصلاحيات المنوطة به أو عرقلتها أو الإساءة إلى اخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية..."⁴

وقد سار قانون الخدمة المدنية الكويتي ونظام الخدمة المدنية الكويتي على هذا النهج، ولم يسلكا مسلك قانون الجزاء والقوانين الجزائية الأخرى في حصر الأفعال المؤثمة وتحديد أركانها، ونوع ومقدار العقوبة المقررة لكل فعل منها، وإنما اكتفى قانون الخدمة المدنية بسرد أمثلة من واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم، وقضى في المادة (27) منه بأن "كل موظف يخل

1قرار رقم 36/1986 فصل بتاريخ 01/01/1986 هيئة عادية، منشور على الصفحة 31 من العدد 4 من مجلة نقابة المحامين لسنة 1987.

2محكمة العدل العليا، قرار رقم 145/1965 تاريخ 01/01/1965 منشور على الصفحة 440 من العدد 1 من مجلة نقابة المحامين لسنة 1966

3القبيلات حمدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 326

4 المادة 141/أ من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007

بالبواجبات أو يخالف المحظورات المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح يعاقب تأديبياً¹ مع عدم الإخلال بالمسئولية الجزائية أو المدنية عند الاقتضاء، كما قضت هذه المادة بإعفاء 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.

إن ترك السلطة المختصة بالتأديب حرة في تقدير ما إذا كان الفعل المنسوب إلى الموظف يعد مخالفة تأديبية من عدمه يمثل اتجاه أغلب فقه القانون العام²، سواء في الأردن أو في الكويت، ويستند أنصار هذا الاتجاه على أن تقنين المخالفات التأديبية يعد عملية قليلة الفائدة، بالإضافة إلى أن تقنين المخالفات التأديبية يتعارض مع مبدأ أساس من مبادئ القانون الإداري ألا وهو مبدأ ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد، بالإضافة إلى صعوبة تقنين المخالفات التأديبية.³

¹ المادة 27 من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979

2 النهري مجدي مدحت، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص20.

- أنظر كذلك: الطماوي سليمان، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص89 وما بعدها

- محمد رشوان أحمد، أصول القانون التأديبي، 1960، ص42 وما بعدها.

- درويش إبراهيم، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، 1978، ص373 .

- محمد عصفور، نحو نظرية عامة في التأديب، 1967، ص111 وما بعدها

- محمد فؤاد مهنا، سياسة الإصلاح الإداري، دار المعارف، 1978، ص518 وما بعدها

- حمود زهوة عبد الوهاب، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، 1982، ص62 .

- البنداري عبد الوهاب، الجرائم التأديبية والجرائم الجنائية، 1971، ص11 .

3 الطماوي سليمان، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص94 .

- أنظر كذلك: النهري مجدي مدحت، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص23.

وبينت المادة (28) من قانون الخدمة المدنية الكويتي الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين سواء القياديين أو غيرهم¹، ورددت المادة (60) من نظام الخدمة المدنية الكويتي هذه الجزاءات²، كما بينت المادة 141/أ من نظام الخدمة المدنية الاردني الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين في حال ارتكابهم لمخالفة تأديبية³.

ومن ذلك يتبين أن الأفعال المكونة للذنب الإداري ليست محددة حصراً ونوعاً، وإنما مردها بوجه عام الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها- علماً بأن واجبات الوظيفة قد تكون إيجابية أو سلبية متمثلة في القيام بعمل أو الامتناع عن عمل- وكل فعل بالذات لم يحدد له ما يناسبه من جزاء، وإنما ترك تحديد ذلك للسلطة التأديبية بحسب تقديرها لدرجة جسامة الفعل وما يستأهله من جزاء في حدود النصاب القانوني المقرر، وإن كان يتعين على مصدر قرار توقيع العقوبة أن يراعي تناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة، كما يتعين أن يراعي أيضاً تدرج العقوبة وهي من المبادئ المقررة في التأديب والتي استقر عليها الفقه والقضاء.

¹ المادة 28 ، من قانون *الخدمة المدنية الكويتي* رقم 15 لسنة 1979

² المادة 60، من *نظام الخدمة المدنية الكويتي* رقم 15 لسنة 1979

³ المادة 141/أ من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007

المبحث الثاني

عناصر التأديب الإداري

يتطلب التأديب الإداري توافر مجموعة من العناصر لقيامه، ابتداءً بالموظف العام الذي يمارس التأديب الإداري عليه نتيجة لمخالفة تاديبية قام بارتكابها وصولاً إلى العقوبة التأديبية التي قد توقع عليه في حال ثبوت ارتكابه للمخالفة من قبل السلطة التأديبية متبعة الإجراءات التأديبية.

المطلب الأول

الموظف العام

يعرف الموظف العام بأنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.¹ والموظف العام هو عموماً من يشغل وظيفة دائمة مما تسيّر به المرافق العامة، بطريق الاستغلال المباشر من الدولة أو وحداتها العامة، ووفقاً لهذه التعريفات يتوجب توافر ثلاثة عناصر في الموظف العام وهي:²

1. الخدمة الدائمة بمعنى أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة فلا تكون استعانتها به عارضة.

2. أن تكون خدمة الموظف في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

3. أن يعين الموظف من قبل السلطة التي تملك تعيينه قانوناً.

وقد عرف نظام الخدمة المدنية الكويتي الموظف العام بأنه "كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته"³ ويؤخذ على هذا التعريف عدم شموله على عنصرَي الخدمة الدائمة والتعيين من قبل السلطة المختصة حيث يمكن أن يتسع مداه

¹ الطماوي سليمان، *الجريمة التأديبية*، دار الثقافة العربية للطباعة، 1975، ص41

² الطماوي سليمان، *الجريمة التأديبية*، المرجع السابق، ص470-472

³ المادة 2 من نظام الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979

ليشمل عمال المياومة لدى الجهات الحكومية¹، كما يؤخذ على هذا التعريف غموضه حيث يورد كلمة وظيفة وهي الأخرى مصطلح يحتاج إلى تعريف حيث لم يحدد قانون الخدمة المدنية الكويتي تفسيراً لهذا المصطلح.

أما نظام الخدمة المدنية الأردني، فقد عرف الموظف العام في المادة الثانية منه بأنه "الشخص المعين بقرار المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر و الموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً"².

أما عن موقف القضاء الإداري الأردني فقد استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على وضع تعريف محدد للموظف العام فقد قضت في أحد أحكامها: "أن معنى الوظيفة العامة يتحدد وفق الاتجاه السائد فقها وقضاء استناداً لنظرية المرفق العام وهو معيار موضوعي يقوم على طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة العامة، دون اعتداد بالأوصاف العارضة التي لا تمس جوهر هذه العلاقة، وعلى أساس هذه النظرية يعتبر موظفاً عاماً كل شخص يعمل بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، بغض النظر عما إذا كانت الوظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف أم لا"³، كما حددت في حكم آخر العناصر الأساسية لاعتبار شخص ما موظفاً عاماً، بحيث إذا توافرت هذه الشروط في شخص ما اكتسب صفة الموظف العام

¹ بهبهاني سلوى، *النظام الوظيفي في ظل قانون ونظام الخدمة المدنية*، الشركة العصرية للطباعة، الكويت، د. سنة نشر، ص 81

انظر كذلك: الطماوي سليمان، *قضاء التأديب*، دار الفكر العربي، القاهرة، 1970، ص 50

² المادة 2 *نظام الخدمة المدنية الأردني* رقم 30 لسنة 2007.

³ محكمة العدل العليا قرار رقم 191 / 94 لسنة 1994 م.ن.م.، ص 3793، مشار إليه في : حمدي قبيلات ،

القانون الإداري المرجع السابق، ص 215

فقضت "إن الموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره أو يشرف عليه أحد أشخاص القانون العام"¹ حيث عرف نظام الخدمة المدنية الأردني الموظف في المادة الثانية منه بأنه "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص ، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر بما في ذلك الموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً"². وهذا التعريف ينسحب على "موظفي المرافق التي تديرها الدولة، ممثلة بسلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما ينسحب أيضاً على موظفي المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات الاعتبارية من أشخاص القانون العام..."³

ومن أهم واجبات الموظف أن يقوم بأداء العمل بدقة وأمانة ، وأن يحترم رؤساءه وواجبات وظيفته، والمهام الملقاة على عاتقه فلا يتراخى في العمل، بل عليه القيام بمهام وظيفته على أكمل وجه، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا الكويتية "أن الدقة والأمانة المتطلبية من الموظف العام تقتضيه أن يبذل أقصى درجات الحرص على أن يكون أداؤه للعمل صادراً عن يقظة وتبصر بحيث يتحرى في كل إجراء يقوم باتخاذها ما يجب أن يكون عليه الرجل الحريص من حذر وتحرز فإذا ثبت في حق الموظف أنه قد أدى عمله باستخفاف أو غفلة أو لا

¹ محكمة العدل العليا قرار رقم 74 / 91 لسنة 1992 م.ن.م ، ص1546، مشار إليه في: حمدي قبيلات، *القانون*

الإداري، المرجع السابق، ص215

² المادة 2 نظام الخدمة المدنية الأردني

³ محكمة العدل العليا بالقضية رقم 83/182 ، مجلة نقابة المحامين العدد 5 لسنة 1984، ص649

أنظر كذلك : نالجارمة نوفان العقيل، *سلطة تأديب الموظف العام*، دار الثقافة للتوزيع والنشر، ط1، 2007،

ص29

أنظر كذلك: شطناوي علي خطر، *القانون الإداري الأردني*، دار وائل للنشر ، ط1، 2009، ص12

مبالاة كان خارجا بذلك عن واجب أداء العمل بدقة وأمانة ، ومن ثم يكون مرتكبا لمخالفة تأديبية تستوجب المساءلة ولو كان الموظف حسن النية"¹.

من الملاحظ أن المشرع الكويتي قد توسع في تعريفه للموظف العام ليشمل عمال المياومة ولم يذكر وجوب تعيين الموظف العام من قبل السلطة المختصة، كما نتمنى على المشرع الكويتي أن يعرف الوظيفة في قانون الخدمة المدنية كون الغموض يلزم تعريف الموظف.

المطلب الثاني المخالفة التأديبية

عرفت المادة (27) من قانون الخدمة المدنية الكويتي في فقرتها الأولى ضمناً المخالفة التأديبية بأنها" الإخلال بالواجبات أو مخالفة المحظورات المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح ورتبت على ذلك التعريف نتيجة بالنسبة لمرتكبها ألا وهي معاقبته تأديبياً، وحماية للموظف الذي يلتزم بواجب طاعة رؤسائه وفي ذات الوقت يراعي في أعماله مبدأ المشروعية وتوفيقاً بين هذين الالتزامين في حالة ارتكابه مخالفة تنفيذاً لأمر رئيسه فقد نصت الفقرة الثانية من المادة (27) آنفة الذكر على أنه "ويعفى الموظف من العقوبة التأديبية إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا الكويتية ، الطعن رقم 835 لسنة 34 قجلسة 1989/12/23 ، مشار إليه: سعيد الشتيوي، *المسائل التأديبية للموظف العام*، دار الجامعة الجديدة ، 2008، ص13 - أنظر كذلك: الفكهاني حسن، *الموسوعة الإدارية*، 1995، ص124

كتابي صدر إليه من رئيسته بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر"¹.

ولم يتضمن نظام الخدمة المدنية الأردني تعريفاً أو تحديداً للمخالفة التأديبية فالمخالفات الإدارية غير محددة مسبقاً، وإنما يترك ذلك لسلطة التأديب، إذ من المستحيل حصر الأفعال التي من شأنها أن تقرر مسؤولية الموظف تأديبياً، ومن هنا فالقانون الإداري لا يأخذ بمبدأ لا جريمة إلا بنص أو شرعية المخالفة، الذي يوجب تحديد المخالفات التي تؤدي إلى تقرير المسؤولية التأديبية على سبيل الحصر بنصوص قاطعة تحدد أركان هذه المخالفات².

لقد ضيق المشرع الكويتي من مفهوم الجريمة التأديبية حيث قصر مفهوم المخالفة التأديبية على الواجبات أو المحظورات المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالرغم من أن المخالفة التأديبية قد لا يتم النص عليها كما هو الحال في الجريمة التأديبية التي مصدرها العرف فقد لا تشكل مخالفة تأديبية وفق هذا المفهوم رغم أن الفقه والقضاء مستقران على اعتبار العرف من مصادر تأييم المخالفات التأديبية³.

وقد منح المشرع السلطة التأديبية السند القانوني الذي يخولها بتقدير المخالفة وبالرغم من مبدأ المشروعية "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" إلا أن سلطة التأديب وهي تمارس مهمات تمارس تصرفات مشروعة منصوصاً عليها قانوناً⁴، ويجب التمييز هنا بين شقي مبدأ الشرعية في المخالفات حيث شقه الأول "لا جريمة إلا بنص" والثاني "لا عقوبة إلا بنص" وبالرغم من أن

¹ المادة 27 ، قانون الخدمة المدنية الكويتي، رقم 15 لسنة 1979

² القبيلات حمدي، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص326

³ سعيد الشتيوي، المسائل التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص40

⁴ بدر أحمد سلامة، التحقيق الإداري والمخالفة التأديبية، دار النهضة العربية القاهرة، 2004، ص72.

شرعية المخالفة لا تتوافر في المخالفة التأديبية بدليل أن التشريعات لا تحدد ماهية الأفعال المكونة للمخالفة التأديبية وتترك أمر تقدير وجود المخالفة المسلكية للسلطة التأديبية إلا أنها تحدد العقوبات على سبيل الحصر فيعتبر الركن الشرعي متوافراً بالنسبة للعقوبة¹.

وإزاء غياب التعريف الواضح والمفهوم للجريمة التأديبية كان من المفترض على القضاء التصدي لتحديد مفهوم الجريمة التأديبية وبيان خصائصها وأهم العناصر التي تقوم عليها، وفي ذلك تقرر محكمة التمييز الكويتية أن الجريمة التأديبية هي "إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه فكل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها قانوناً أو يسلك سلوكاً معيباً ينطوي على الخروج على مقتضيات الوظيفة أو الإخلال بكرامتها أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه الوظيفة من استقامة ويبعد عن مواطن الريب إنما يرتكب ذنباً إدارياً يستوجب تأديبه"²

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية في هذا الصدد "أن الحكم التأديبي هو الذي يصدر عن الهيئات المختصة لمحاكمة الموظفين أو بعض الطوائف والجماعات على ما يرتكبونه من أعمال تكون ماسة بوظائفهم أو بشرف مهنتهم"³، فالجريمة التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر لذلك فهي لا تخضع لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" إنما مداها الإخلال بكرامة الوظيفة والخروج على مقتضيات الواجب وتقرير قيام الجريمة من عدمه خاضع لتقدير الإدارة.

¹ أنظر كذلك: المادة 28 من نظام الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979.

² حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 76 لسنة 1986، جلسة 1986/12/31، موسوعة المبادئ، المرجع السابق، ص168

- أنظر كذلك: سعيد الشتيوي، المسألة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص40

³ قرار رقم 107/1975 فصل بتاريخ 01/01/1975 (هيئة عادية)، منشور على الصفحة 814 من العدد 5 من مجلة نقابة المحامين لسنة 1976، مشار إليه: القبيلات حمدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص326

وتقوم المخالفة التأديبية على ركنين، أولهما الركن المادي: وهو السلوك الإيجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف إخلالاً بواجبات وظيفته، ويجب أن يتمثل الركن المادي في تصرف محدد ثبت ارتكابه. وثانيهما الركن المعنوي: وهو الإرادة الآثمة لدى الموظف مرتكب الخطأ الوظيفي، وسواء كانت المخالفة عمدية أو غير عمدية تقوم المخالفة التأديبية وتتقرر مسئولية الموظف عن المخالفات التأديبية المرتكبة من قبله، أما في حالة انعدام إرادة الموظف أثناء ارتكاب الركن المادي للمخالفة التأديبية بسبب قوة قاهرة أو إذا كان فعله تنفيذاً لأمر مكتوب من رئيسته في العمل رغم تنبيهه كتابة للمخالفة، فلا تقوم المخالفة في هذه الحالات¹، من الملاحظ أن المشرع الكويتي ضيق من مفهوم الجريمة التأديبية بتلك الصياغة التي قصرت مفهوم المخالفة التأديبية على الواجبات أو المحظورات المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالرغم من أن المخالفة التأديبية قد لا يتم النص عليها كما هو الحال في الجريمة التأديبية التي مصدرها العرف فقد لا تشكل مخالفة تأديبية، بالرغم من أن الفقه والقضاء مستقران على اعتبار العرف من مصادر تأثيم المخالفات التأديبية.²

1 حمدي قبيلات، القانون الإداري، المرجع السابق، ص328

2 سعيد الشتيوي، المساعدة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص40

المطلب الثالث

السلطة التأديبية

كان الرأي السائد في القرن الماضي أن رابطة الموظف بجهة الإدارة رابطة عقدية¹، ولكن جرى العدول عن هذا الرأي لما تعرضت له النظرية العقدية لهذه العلاقة من نقد²، فتبني الفقه والقضاء فكرة المركز التنظيمي³، وهو مركز ينشأ بإرادة طرف واحد هو جهة الإدارة وينتهي بإرادة هذا الطرف وحده، ويخضع للأحكام والشروط واللوائح الصادرة بها القوانين واللوائح دون أن يكون بإمكان أي من طرفي العلاقة تعديل هذه العلاقة على خلاف الأوضاع الواردة بالقوانين واللوائح، ويمكن تعديل مراكز الموظفين ويسري النظام الجديد المعدل عليهم بالنسبة للمستقبل دون أن يملكو التمسك بالنظام القديم الذي عينوا في ظلّه ونظراً إلى طبيعة السلطة التأديبية التي يخضع لها الموظف عند إخلاله بما يلتزم به ويأتمر، ونظراً إلى المسؤولية

1 فهمي عزت، *سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء*، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 1980، ص28.

- أنظر كذلك: محارب علي جمعة، *التأديب الإداري في الوظيفة العامة*، المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004، ص31 وما بعدها.

- كذلك أنظر: محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1973، ص34.

- أنظر كذلك: حشيش عبد المجيد، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، القاهرة 1977، ص52.

² نقد النظرية العقدية:

- لا تفسر تماماً حقيقة الوضع القانوني، ولا يتم الاتفاق على الحقوق والالتزامات المتبادلة بين طرفي العلاقة
- لا يملك أي من العاقدين تعديل أوضاع هذه العلاقة، ولا جهة الإدارة تملك ذلك. أن التصور الأساسي للعقود أن طرفيها يملكان تعديل أحكامها.

- يمكن تغيير مركز الموظف في أي وقت دون أن يستطيع أن يحتج بالحق المكتسب في أن يعامل بالنظام القديم الذي عين في ظلّه مادام التعديل يشمل أوضاعه اللاحقة على هذا التعديل، مع العدول عن النظرية العقدية

3 محمد جودت الملط، *المسؤولية التأديبية للموظف العام*، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1967، ص302

التأديبية بوصفها نوعاً قائماً برأسه من نظم المسؤوليات، وهي تتميز بذلك عن كل من المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية¹.

قضت المحكمة الإدارية العليا لمصر: "أن ولاية التأديب لا تملكها سوى الجهة التي ناط بها المشرع هذا الاختصاص في الشكل الذي حدده، لما في ذلك من ضمانات قدر بأنها لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع، وبناء عليه بدأت التشريعات في تحديد السلطات التي تملك توقيع الجزاءات على العاملين على سبيل الحصر"².

لقد اتبع قانون الخدمة المدنية الكويتي الأسلوب الإداري في التأديب عندما أوكل الاختصاص للجهة الرئاسية وحدها بتأديب الموظفين دون مشاركة من بقية الجهات الأخرى فقد تضمن القانون تعديلاً في مجال السلطة التأديبية وذلك بنقله النظام التأديبي من دائرة الأنظمة شبه القضائية إلى نطاق الأنظمة الإدارية الرئاسية استناداً للمادة 61 و 62 من نظام الخدمة المدنية الكويتي³ والتي تحدد أعضاء السلطة التأديبية واختصاصاتهم العقابية⁴. إلا أن المأخذ على المشرع الكويتي إلغاؤه مجالس التأديب التي تمثل ضماناً مهمة للموظف محل المساءلة التأديبية نظراً لأنها أكثر حيوية وتوفيراً للضمانات التأديبية المتعلقة بالاختصاص التأديبي⁵.

فهذه المجالس تشكل ضماناً هامة للموظف لذا نجد أن الكثير من الدول تعهد بتأديب الموظف لهذه المجالس على اعتبار أنها تحد من السلطة التقديرية الواسعة للسلطات الرئاسية كما

¹ محمد جودت الملط، *المسؤولية التأديبية للموظف العام*، المرجع السابق، ص 302

² حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2216 لسنة 40 قضائية، جلسة 1998/2/14، موسوعة المبادئ

القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب من عام 1990-1999 مرجع سابق، ص 219.

³ أنظر: المادة 61 و 62 من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

⁴ الجاسر بدرية، *سلطة التأديب في قوانين التأديب بالكويت*، طبعة 1994، مطبوعات جامعة الكويت، ص 31.

⁵ الطبطباني عادل، المرجع السابق، ص 306

أن سلطة التأديب كلما اتسعت بالجماعية في إصدار قراراتها التأديبية كانت تلك القرارات متوافقة مع حكم القانون¹

أما نظام الخدمة المدنية الأردني فقد حدد السلطات التأديبية الرئاسية، ونطاق اختصاص كل واحدة منها بحسب الفئة الوظيفية للموظفين المخالفين، كما أن هناك مجلساً تأديبياً لكل من الفئات الأولى والثانية والثالثة بالإضافة إلى السلطات التأديبية الرئاسية مُمثلة بالوزير والأمين العام والمدير والرئيس المباشر، وكذلك حدد النظام نوع العقوبة التأديبية التي توقع عليهم²، حيث نصت المادة 159 من نظام الخدمة المدنية الأردني على مايلي: "

أ. لمجلس الوزراء تشكيل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية وزيرين يختارهما مجلس الوزراء للنظر في المخالفة المرتكبة من موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا.

ب. تشكل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس ديوان التشريع والرأي ورئيس الديوان تتولى مايلي:

1- النظر في المخالفة المرتكبة من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا المحالة إليها من رئيس الوزراء بناء على تقرير الوزير.

2- دراسة الشكوى المقدمة ضد أي موظف وكانت مما لا يمكن النظر فيها بناء على تهم معينة ورأى الوزير عدم إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي.

¹سعيد الشتيوي، المسائلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص70

²القبيلات حمدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص339

ج. ترفع اللجنتان المنصوص عليهما في الفقرتين أ و ب من هذه المادة تنسيبتهما إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بذلك وإيقاع أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا النظام¹

أما المجلس التأديبي فقد يوكل المشرع مهمة التأديب الوظيفي أحياناً إلى مجالس محاكمة تأديبية ذات طابع إداري مستقلة عن الإدارة وتصدر بحق الموظف المخالف قراراً تأديبياً ملزماً، فمجالس التأديب وإن لم تكن محاكم قضائية بالمعنى الدقيق إلا أن لها من تشكيلها والإجراءات التي تتبع أمامها ومن نهائية قراراتها ما يباعد بينها وبين التنظيمات الإدارية العادية، ويقترّب بها من المحاكم القضائية، ولذلك يطلق عليها بعضهم (الهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائي فهي من حيث التشكيل تغلب عليها الصفة الإدارية وهي من حيث الإجراءات ونهائية القرارات يغلب عليها الطابع القضائي، وتحال الدعوى التأديبية في الأردن بحق الموظف إلى المجلس التأديبي بقرار من الوزير مرفقة بلائحة تتضمن وقائع وتفصيل المخالفة أو المخالفات المسلكية المسندة للموظف، ومحضر التحقيق الذي أجري حول تلك المخالفة، والبيانات الخطية أو المادية في الدعوى بالإضافة إلى أية وثائق أخرى يرى الوزير تقديمها للمجلس التأديبي².

اتبع المشرع في قانون الخدمة المدنية الكويتي، الأسلوب الإداري في التأديب عندما أوكل الاختصاص للجهة الرئاسية وحدها بتأديب الموظفين دون مشاركة من بقية الجهات الأخرى فقد تضمن القانون تعديلاً في مجال السلطة التأديبية وذلك بنقله النظام التأديبي من دائرة الأنظمة شبه

1 المادة 159 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007

² القبيلات حمدي، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص340

القضائية إلى نطاق الأنظمة الإدارية الرئاسية البحتة سواء في صورتها الفردية أو الجماعية استنادا إلى نص المادتين 61 و62 من نظام الخدمة المدنية الكويتي الحالي والخاصتين بتحديد أعضاء السلطة التأديبية واختصاصاتهم العقابية.¹

يؤخذ على المشرع الكويتي إلغاء مجالس التأديب في القانون الحالي التي كان يعمل بها في ظل قوانين التوظيف السابقة وذلك بمقتضى قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979 فلا مبرر لهذا الإلغاء كون مجالس التأديب تمثل ضمانا مهمة للموظف محل المساءلة التأديبية، نظرا لأنها أكثر حيدة وتوفيرا للضمانات من السلطة الإدارية لذلك فإن المشرع الكويتي بهذا التعديل يكون قد انتكس بالضمانات التأديبية المتعلقة بالاختصاص التأديبي.

المطلب الرابع

العقوبة التأديبية

تعد العقوبة التأديبية وسيلة لتقويم الموظف العام وضمان السير المنتظم والفعال للمرفق العام، ويمكن تعريفها بأنها: "الجزاء التي حددها المشرع على سبيل الحصر والتي توقعها السلطات المختصة على مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين وهي ذات طبيعة أدبية أو مالية أو منهيبة للعلاقة الوظيفية²، ويتعلق العقاب التأديبي بالمساس بمركز الموظف ومتعلقاته، ويكون بإيقاع مجموعة من الجزاءات محددة على سبيل الحصر وآثارها محددة سلفا، إذ تنص المادة (28) من قانون الخدمة المدنية الكويتي على أن "العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على

¹ الجاسر بدرية، سلطة التأديب في قوانين التوظيف بالكويت، ط4، 1994، مطبوعات جامعة الكويت، ص31 - أنظر كذلك سعيد الشنيوي، المسائلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص69

² عبد السلام عبد العظيم، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، ط2، القاهرة 2004، ص114

الموظفين هي¹: (1. الإنذار. 2. الخصم من المرتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة ولا تجاوز تسعين يوماً خلال اثني عشر شهراً. 3. تخفيض المرتب الشهري بمقدار الربع لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تجاوز اثني عشر شهراً عن المخالفة الواحدة. 4. خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة ويحدد القرار الصادر توقيع العقوبة الأقدمية في هذه الدرجة ومرتب الموظف فيها. 5. الفصل من الخدمة).

ولا توقع على شاغلي مجموعة الوظائف القيادية إلا إحدى العقوبات التالية: (أ . التنبيه كتابة من الوزير. ب. اللوم. ج. الفصل من الخدمة)².

لقد كرر نظام الخدمة المدنية الكويتي في المادة (60) منه نص المادة (28) من قانون الخدمة المدنية، ومن النتائج التي يمكن استخلاصها من هذا التدرج ضرورة التزام سلطة إصدار القرار التأديبي بتناسب - العقوبة مع المخالفة (وإلا شاب قرارها عيب الغلو في التقدير)، كما أن تحديد العقوبات على هذا النحو يعني أنه لا يجوز توقيع غيرها مما لا يرد بها نص.

إن العقوبة التأديبية متمثلة في الجزاءات التي توقع على الموظف العام نظراً لارتكابه مخالفة تأديبية، هي ذات طبيعة أدبية أو مالية أو منهيّة للرابطة الوظيفية³، وقد حدد نظام الخدمة المدنية الأردني العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وهي⁴: (1.التنبيه. 2.الإنذار. 3.الحسم من

¹ المادة 28، من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979.

² المادة 28، قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979

أنظر كذلك المادة 60 من نظام الخدمة المدنية الكويتي

3حمدي قبيلات، القانون الإداري، المرجع السابق، ص331

4 المادة 141/أ من نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم 30 لسنة 2007

الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد عن سبعة أيام في الشهر. 4. حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة. 5. حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين. 6. الاستغناء عن الخدمة. 7. العزل)

المطلب الخامس

الإجراءات التأديبية

تتميز الجريمة التأديبية من حيث الإجراءات الواجب اتباعها منذ ارتكاب الموظف للجريمة ومساءلته عنها وحتى إيقاع الجزاء عليه، وهذه الإجراءات تنظمها قوانين خاصة بالوظيفة العامة والموظفين، ورغم الاختلاف بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية إلا أن هناك نوعاً من الترابط والصلة بينهما، فكلاهما عبارة عن سلوك شاذ يعاقب عليه القانون ويجب تجنبه تحقيقاً للمصلحة العامة، ومن يرتكبه يعرض نفسه للمساءلة والعقاب المناسب.

وتهدف القواعد الإجرائية بصفة عامة إلى وضع القواعد القانونية الموضوعية موضع التطبيق بهدف ضمان تطبيقها في نطاق التأديب الإداري، من هنا يمكن تعريف الإجراءات التأديبية بأنها مجموعة القواعد التي تحكم الدعوى التأديبية من حيث إجراءات مباشرتها منذ لحظة وقوع المخالفة التأديبية مروراً بالتحقيق أمام مجالس التأديب ولجان التحقيق حتى الحكم فيها وكذلك الحقوق والواجبات والروابط القانونية الناشئة عن تلك الإجراءات¹.

كما أن السلوك المنسوب إلى الموظف قد يشكل جريمتين، جريمة جنائية وأخرى تأديبية ولكن المساءلة التأديبية لا تنقيد بالمحاكمة الجنائية إلا فيما يتعلق بوقوع الفعل المكون للجريمة من

1 محمد فتوح عثمان، *مدخل الإجراءات والمحاكمات التأديبية*، مجلة العلوم الإدارية، السنة 36 عدد 1، 1994،

الموظف أو عدم وقوعه، وفضلا عن ذلك فقد تعدّ بعض العقوبات التأديبية بمثابة عقوبة تكميلية للعقوبات في المجال الجنائي.

ولكي توقع الجهة الحكومية عقوبة ما على الموظف لارتكابه مخالفة تأديبية رسم القانون الطريق التي تتبعه في هذا المجال، بأن حدد سلطة الإحالة إلى التحقيق، وكذلك بين إجراءات التحقيق، كما حدد سلطة توقيع العقوبة التأديبية وبين طرق التظلم من القرار التأديبي.

الفصل الثالث

الضمانات السابقة على القرار التأديبي

يعد احترام حقوق الدفاع مبدءاً أساسياً من المبادئ التي تحكم الإجراءات المدنية والجنائية والإدارية والتأديبية، وهو حق من الحقوق الطبيعية للإنسان، لذلك فإن احترام حقوق الدفاع ضماناً أولية وأساسية لتحقيق العدالة.

فمواجهة المتهم بما هو منسوب اليه، بإعلان التهمة واحترام حقه في الاطلاع على ملف التحقيق، وتمكينه من الدفاع عن نفسه بمساءلته حضورياً واحترام حقه بالاستعانة بمحام، وتبليغه بالقرار الصادر بتوقيع الجراء عليه، وعدم جواز معاقبته عن ذات الفعل مرتين، تعد جميعها ضمانات يجب احترامها تسبق إصدار القرار التأديبي بحق الموظف المرتكب للمخالفة التأديبية.

المبحث الأول

مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه

تتمثل المواجهة بإحاطة الموظف المتهم علماً بالتهمة أو التهم المنسوبة إليه، من خلال إعلانه بالمخالفة المتهم بارتكابها، وإطلاعه على الأدلة التي تشير إلى ارتكابها، مع البيان له بأن نية الإدارة تتجه إلى توقيع إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون، في حال ثبوت ارتكابه لتلك المخالفة. وتعد أبرز ضمانات حق الدفاع مواجهة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه واستجوابه وتحقيق دفاعه وهذا الحق كفله الدستور ورددته مبادئ إعلان حقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية ونظمتها القوانين.

وتعني مواجهة المتهم بغيره بوضعه وجها لوجه أمام متهم آخر أو شاهد من الشهود ليسمع منهم بنفسه مايدلون به من أقوال ليفندها وتقتصر المواجهة على واقعة واحدة وعلى دليل واحد، وقد تؤدي المواجهة إلى اعتراف المتهم وإلا فإنها تؤدي إلى تفنيد الاتهامات من جانبه تفنيدا يكشف جوانب الاتهام.¹

ويتضمن مبدأ مواجهة الموظف بالجريمة التأديبية المنسوبة له أمرين هما: إعلان الموظف بالمخالفات المنسوبة له وحقه في الاطلاع على ملفه، وقد تطور مبدأ المواجهة في مجال تأديب الموظف العام حتى أصبح من المبادئ العامة في هذا النطاق.²

المطلب الأول

إعلان الموظف بالتهمة المنسوبة إليه

يقصد بإعلان الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، حق الموظف المتهم بمخالفة تأديبية بأن يعلم بالمخالفة المنسوبة له، ويعدّ هذا الحق من الإجراءات الجوهرية التي توجب معظم التشريعات أن يكون بخطاب موصى عليه مع علم الوصول، للتأكد من هذه الاجراءات ويعدّ الإعلان من الإجراءات التي يترتب على إغفالها وجود عيب شكلي يؤدي إلى بطلان الحكم.³

¹طنطاوي ممدوح، *الدعوى التأديبية*، منشأة المعارف بالاسكندرية، الطبعة الثانية، سنة 2003، ص 423

²الزعيبي خالد، *القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية*، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،

1998، ص 251

³الزعيبي خالد، *القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية*، المرجع السابق، ص 251

فالمواجهة ضمانة جوهرية لحق الدفاع يجب أن تتسم بالصراحة والوضوح، مع إحاطة المتهم بكافة الأدلة، بالإضافة إلى احترام حق المتهم الدستوري في سماعه وتحقيق دفاعه.¹ إلا أن المادة⁵⁷ من قانون الخدمة المدنية الكويتي تنص على أنه "لا يكون التحقيق إلا بحضور الموظف، ومع ذلك يجوز إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته، وللمحقق الاطلاع على الأوراق المتصلة بالتحقيق وسماع الشهود من الموظفين وغيرهم، ويكون أداء الشهادة بعد حلف اليمين".²

نصت المادة 140 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 في فقرتها الأولى "أ- توفر الضمانات التالية للموظف قبل إيقاع أي عقوبة عليه: -إعلام الموظف خطيا بما هو منسوب إليه بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهم الموجهة إليه..3، كما أن قضاء محكمة العدل العليا مستقر على أنه لا يجوز توقيع العقوبة على الموظف إلا بعد مواجهته بالتهمة المنسوبة إليه وتطبيقا لذلك قضت في أحد أحكامها بالقول: "...استقر الاجتهاد على انه لا يجوز إيقاع العقوبة على الموظف إلا بعد سؤاله عما أسند إليه ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه لأنه يقتضي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية بحيث تكفل للموظف حق الدفاع تحقيقا للعدالة وعليه أن توقيع المستدعي ضده مدير عام مؤسسة الضمان الاجتماعي عقوبة التنبيه بحق المستدعي قبل استدعائه ومواجهته بما هو مأخوذ عليها وإتاحة الفرصة له بدفع التهمة أو تبريرها فإن عدم مراعاة هذه الضمانة الأساسية يجعل القرار حقيقا بالإلغاء..."⁴ وقضت

¹ أنظر: طنطاوي ممدوح، *ضمانات التأديب*، المرجع السابق، ص 423-425

² المادة 57 من *قانون الخدمة المدنية الكويتي*.

³ *نظام الخدمة المدنية الأردني* رقم 30 لعام 2007، المادة 140

⁴ حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 12\98 الصادر بتاريخ 5\30\1998 مجلة نقابة المحامين لسنة 1999،

في حكم آخر بأنه : "...إذا صدر قرار فصل المستدعية دون أن تبلغ نوع التهمة المسندة إليها ودون أن تعلن للحضور أمام لجنة شؤون الموظفين بصفتها المجلس التأديبي فإن هذا القرار يكون قد أصابه عيب جوهري يستدعي بطلانه"¹

أما الاستجواب وهو مواجهة الموظف المخالف وسماع أقواله ومناقشته بما نسب إليه من وقائع ومايقدمه من تبرير للدفاع عن نفسه ودرء التهمة عنه أو اعترافه بها، ودراسة ما يقر به ومطابقته بما وصل إليه التحقيق للوصول إلى الحقيقة الواقعة فعلا²، ويكون الاستجواب من خلال أسئلة محددة موجهة من المحقق إلى الموظف المتهم بشأن الاتهام الموجه إليه وتكون هذه الأسئلة بعبارات واضحة وصريحة بحيث تمكن الموظف من فهمها والإجابة عنها، فإذا أقر الموظف بالتهمة يدون المحقق هذا الاعتراف بالمحضر، وإذا رفض الاعتراف ونفى التهمة الموجهة إليه فعلى المحقق مواجهته بأدلة الاثبات والتحقق من دفاعه وأدلته وشهود نفيه وفي كل الأحوال لا يجوز تعريض الموظف المخالف لأي إكراه أو ضغط أثناء الاستجواب، كما لا يجوز لهيئة التحقيق أن تتدخل في إجابات الموظف المتهم بأي صورة كانت،³ وفي حال رفض الموظف الاستجواب فعلى المحقق أن يذكر ذلك في محضر التحقيق ولا يشكل الرفض مخالفة تأديبية تستوجب المساءلة التأديبية لأن الموظف في هذه الحالة يكون قد فوت على نفسه فرصة الدفاع عن نفسه.⁴

¹ حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم 71\142 الصادر بتاريخ 1973\1\31 مجلة نقابة المحامين العدد الأول لسنة 1971 ص25

² القبيلات حمدي، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص347

³ كنعان نواف، القانون الإداري، المرجع السابق، ص203

⁴ حسن عبد الفتاح ، التأديب في الوظيفة العامة ، المرجع السابق، ص91

فلا بد من مواجهة الموظف المتهم وسؤاله عن التهمة المنسوبة اليه وذلك لاتاحة الفرصة لهذا الموظف للدفاع عن نفسه¹ ، ومخالفة هذا الاجراء يرتب البطلان، إلا إذا ثبت أنه لم يؤثر في القرار من حيث الموضوع أو لم ينتقص من الضمانات المقررة قانوناً لهذا الموظف، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بالقول: "... إذ لم يعلم الموظف خطأً بمضمون الشكوى المقدمة ضده ولم يطلب إليه الإجابة عليها في غضون مدة معينة ... فتعدّ هذه المخالفة للإجراء الشكلي مجحفة بحق المستدعي في الدفاع عن نفسه و مؤثرة في القرار المطعون فيه، وذلك لأنه أتاحت له الفرصة مرتين للإجابة على الشكوى، الأولى عندما جرى التحقيق معه من قبل المحقق ، والثانية عند مثوله أمام المجلس التأديبي"².

ويجب إعلام ذوي الشأن بقرار الإحالة للمجلس التأديبي وتاريخ الجلسة، وحكمة ذلك واضحة في توفير الضمانات الأساسية للموظف المقدم للمحاكمة التأديبية للدفاع عن نفسه ولدرء الاتهام عنه وذلك بإحاطته علماً بأمر محاكمته بإعلانه بقرار إحالته للمحاكمة التأديبية المتضمن بياناً بالمخالفات المنسوبة إليه وتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته، ليتمكن من المثول أمام المحكمة بنفسه أو بوكيل عنه للإدلاء بما لديه من إيضاحات، وتقديم ما يعن له من بيانات وأوراق لاستيفاء الدعوى واستكمال عناصر الدفاع فيها ومتابعة سير إجراءاتها، وما إلى ذلك مما يتصل بحق الدفاع ويرتبط بمصلحة جوهرية لذوي الشأن، ومن ثم فإنه إذا كان إعلان الموظف المقدم للمحاكمة التأديبية يعد إجراءً جوهرياً على النحو المتقدم فإن إغفال هذا الإجراء أو إجراءه

¹ حكم محكمة العدل العليا الأردنية ، بالقضية رقم 53/15، مجلة النقابة، العدد السابع لسنة 1953، ص347.

² حكم محكمة العدل العليا الأردنية ، بالقضية رقم 66/4، مجلة النقابة ، العدد الرابع لسنة 1966، ص457.

بالمخالفة لحكم القانون على وجه لا تتحقق معه الغاية من شأنه وقوع عيب شكلي في إجراءات المحاكمة يؤثر في الحكم ويؤدي إلى بطلانه¹

وتجب إحاطة الموظف المتهم بالمخالفة المنسوبة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تثبت وقوع المخالفة ونسبتها إليه، وقضت محكمة العدل العليا على وجوب احترام هذا الحق "من الضمانات الجوهرية التي حرص المشرع على مراعاتها في التحقيق مواجهة المشكو منه بحقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بالوقائع التي تنطوي على الأخطاء المنسوبة إليه والتي تشير إلى إرتكابه الخطأ حتى يكون على بينة من خطورة موقفه، كما يجب مواجهته بما يثبت ضده من أدلة اتضحت من الأوراق أو شهادة الشهود ومناقشته في هذه الأدلة.."²

وهو ما قرره المادة 55 من نظام الخدمة المدنية الكويتي عندما نصت على أنه لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، وعللت ذلك الدائرة الإدارية في الكويت أنه من المقرر طبقاً لنص المادة 55 من نظام الخدمة المدنية الكويتي، أنه لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، وذلك بالنظر إلى ما يمثله التحقيق من ضمانات جوهرية للموظف حيث يواجه بما هو منسوب إليه من مخالفات ويمكن من الدفاع عن نفسه وإيضاح وجهة نظره وتسمع فيه أقواله وتمحص عن طريقة ما بيديه من أدلة سواء كانت

¹ طنطاوي ممدوح ، *الدعوى التأديبية*، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط2، 2003م، ص438
² كنعان نواف، *القانون الإداري* - الكتاب الثاني، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2003م، ص204

مستندات أو أقوال دفاعا عن نفسه،¹فالتحقيق في مجموعه يمثل إجراء جوهريا لا بد من اتباعه قبل توقيع جزاء على الموظف، فيجب أن تجري الجهة الإدارية تحقيقا تواجه فيه المتهم².

وأما القضاء الإداري الكويتي فقد نص "وحيث أن حاصل ما تتعى به الطاعنة بالسبب الثاني على الحكم المطعون فيه القصور بالتسبب والاخلال بحق الدفاع وفي بيان ذلك تقول إنها تمسكت بصحيفة استئنافها بخطأ الحكم الابتدائي، لرفضه القضاء بإلغاء القرار الصادر بتاريخ 2000 /3/21 بمعاقبقتها بالإندار مع الخصم 3 أيام من راتبها لقيامها بإجراء تحاليل طبية لبعض العاملين بالمستشفى دون أن يكون لهم ملفات بها، وكذا استعمالها ملفها الطبي لأحدهم، وأنها استندت في بطلان ذلك التحقيق إلى عدم مواجهتها بالمخالفات المنسوبة إليها حيث اقتصر التحقيق على مجرد توجيه الأسئلة إليها دون مواجهتها بالمخالفات المذكورة، لكن الحكم الابتدائي أغفل الرد على هذا الدفاع الجوهري الذي قد يتغير به وجه الرأي في الدعوى، كما أغفل الحكم المطعون فيه الرد عليه كذلك مما يعيبه ويستوجب التمييز،³ وحيث أن هذا النعي في غير محله..... وكان الثابت من صورة التحقيق الإداريأنها واجهت الطاعنة بالمخالفات المتعلقة بإجرائها تحاليل لمن ليس لهم ملفات بالمستشفى واستعمال رقم ملفها لأخرى وعرضت عليها الباحثة القانونية الأوراق الخاصة بذلك⁴ حيث أقرت بخطئها بارتكاب ما أسند إليها مما يكشف بجلاء لا ريب فيه أنه تمت مواجهتها بالمخالفات موضوع الجزاءين وبما يغدو ما أثارته من دفاع

1 حكم الدائرة الإدارية في القضية رقم 2002/256 جلسة 2002/3/31 حكم غير منشور

2 حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم 2355 لسنة 29 ق جلسة 1988/2/27، المشار إليه في: أبو العينين

ماهر، *التأديب في الوظيفة العامة*، المرجع السابق، ص 399

-أنظر كذلك: سعيد الشتيوي، *المسائلة التأديبية للموظف العام*، المرجع السابق، ص 101

3 حكم المحكمة الإدارية العليا الكويتية ، في طعن التمييز رقم 474 لسنة 2002

4 جلسة تحقيق 1999/11/10 المتعلقة في طعن التمييز رقم 474 لسنة 2002

في هذا الصدد دفاعاً غير صحيح وبما لا يعاب على الحكم المطعون فيه التفاته عنه، ويكون النعي بما ورد في هذا الصدد على غير أساس".

المطلب الثاني

حق الاطلاع على الملف

يمثل الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية وما يحتوي عليه من الأوراق إحدى الضمانات الجوهرية المقررة للموظف المتهم إذ لا يكفي مجرد إعلانه بالتهمة المنسوبة إليه وإحاطته بها علماً، وإنما يجب تمكينه من إبداء دفاعه بصورة كافية وهو ما لا يتأتى إلا بتمكينه من الاطلاع الكامل على ملف الدعوى التأديبية.¹ كما يجب أن يكون السماح للموظف المتهم بالاطلاع على ملف الدعوى التأديبية وكافة الأوراق والوثائق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى الموجهة إليه كاملاً حتى يتمكن هذا الموظف من إعداد دفاعه.²

علماً بأنه لكل موظف في الجهاز الإداري ملفين أحدهما عادي تحفظ فيه الأوراق العادية، وملفاً مكتوماً تحفظ فيه الأوراق السرية المتعلقة بالموظف كالتقارير السرية، وفي الأحوال العادية يحق للموظف الاطلاع على الملف العادي دون الملف المكتوم، ولكن في حالة المساءلة التأديبية يكون من حق الموظف الاطلاع على الملف المكتوم في الحدود المتعلقة بالمخالفة المنسوبة إليه.

إن من حق الموظف المتهم أن يطلع على ملف الدعوى التأديبية بكافة محتوياته من تحقیقات وأدلة إثبات وغيرها من الوثائق، وأن يكون هذا الاطلاع كاملاً وذلك حتى يتمكن الموظف من تحديد موقفه من القضية ومن ثم إعداد دفاعه، وقد نص المشرع صراحة على حق

¹ خليفة عبد العزيز، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، المرجع السابق، ص 141

² شطناوي علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية-عمادة البحث العلمي، عمان-

الأردن، 1998م، ص 342

الموظف المحال الى التحقيق بالاطلاع على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها.

وللموظف المحال على التحقيق أن يطلع على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، وأن يناقش الشهود الذين يقدمون فيها، وأن يستدعي أي شخص للشهادة ويطلب ضم تقاريره السنوية أو أي وثائق تتعلق به إلى ملف التحقيق، وأن يقدم أي بينة أخرى يراها ضرورية للدفاع عن نفسه.¹

ولقد نصت المادة 145/ب/1 من نظام الخدمة المدنية الأردني على أن: "يراعى لدى إجراء التحقيق مايلي: 1. اطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة... كما يسمح له بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق..."²، فللموظف الحق في الاطلاع على جميع الاوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة³.

أما نظام الخدمة المدنية الكويتي فقد نص في المادة 57 منه على أنه: "لا يكون التحقيق إلا بحضور الموظف، ومع ذلك يجوز إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته، وللمحقق الاطلاع على الاوراق المتصلة بالتحقيق وسماع الشهود من الموظفين وغيرهم ويكون أداء

¹شطناوي علي خطار، *مبادئ القانون الإداري الأردني*، المرجع السابق، ص 424

² المادة 145/ب/1 من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007

³ القبيلات حمدي، *القانون الإداري*، المرجع السابق، ص 350

الشهادة بعد حلف اليمين"¹، كما أن ضمانه حق الدفاع تقتضي وجوب مراعاة إعلان الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وإحاطته علما بمختلف الأدلة التي تثبت وقوعها ونسبتها إليه، وكذلك منحه أجلا معقولا لإعداد دفاعه، حيث تحدد أنظمة التأديب الإدارية 15 يوما للرد، ونتمنى على المشرع الأردني وكذلك المشرع الكويتي أن يحدد هذا الأجل بنص القانون.

بما أن التحقيق المعتبر قانونا هو الذي يتم في مواجهة الموظف وليس في غيابه إذ بإمكان السلطة الإدارية إجراء تحقيقات صورية في غياب الموظف وذلك في حالة إبلاغ الموظف وعدم حضوره، وبالإشارة إلى المادة 57 من مرسوم الخدمة المدنية الكويتي التي أجازت التحقيق في غياب الموظف وهو أمر منتقد كون التحقيق الغيابي يفقد ضمانه المواجهة، كما أن عبارة "مصلحة التحقيق" عبارة مرنة قد تستغلها الإدارة بإجراء التحقيق الغيابي²

1 المادة 57 من نظام الخدمة المدنية الكويتي لسنة 1979

2 سعيد الشنيوي، *المساءلة التأديبية للموظف العام*، المرجع السابق، ص 102

المطلب الثالث

تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه

ينص نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة المدنية الكويتي على حق الدفاع للموظف عن نفسه وأحقيته بمناقشة الشهود واستدعاء أي شاهد وطلب ضم تقاريره السنوية أو أي وثائق أو تقارير أخرى تتعلق به وتقديم أية بيينة ضرورية للدفاع عن نفسه.¹

فيجب احترام حقوق الدفاع في ميدان التأديب، وتعد حقوق الدفاع من المبادئ العامة للقانون بحيث يحكم القضاء بإلغاء القرارات المخالفة لها، وتصدى القضاء الإداري لتحديد مضمون مبدأ حقوق الدفاع التي يتعين على السلطات التأديبية احترامها.²

وتقرير حق الدفاع هو وسيلة تمكن المتهم من رد الاتهام عن نفسه ويقتضي ذلك مايلي:³

أولاً: تمكين الموظف من إبداء دفاعه بالطريقة التي يراها مناسبة كتابة أو شفاهة.

للموظف المحال على التحقيق أن يطلع على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، وأن يناقش الشهود الذين يقدمون فيها وأن يستدعي أي شخص للشهادة ويطلب ضم تقاريره السنوية أو أية وثائق أو تقارير أخرى تتعلق به إلى ملف التحقيق

¹ كنعان نواف، القانون الإداري - الكتاب الثاني، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1،

2003م، ص204

- أنظر كذلك: القبيلات حمدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 350

- أنظر كذلك: نص المادة 145/ب/1 من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007

² شطناوي علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص336.

³ خليفة عبد العزيز، ضمانات التأديب، المرجع السابق، ص212

وأن يقدم أي بينة أخرى يراها ضرورية للدفاع عن نفسه ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد القسم القانوني.¹

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بهذا الشأن "إصدار القرار التأديبي دون تمكين المشتكى عليه من الدفاع عن نفسه ودون أن يلتفت مجلس النقابة إلى المذكرة الدفاعية التي يطلب فيها سماع الشهود ودون الاستماع لشهادة المشتكى في الشكوى يجعل القرار غير قائم على سبب يبرر إصداره مستوجب الإلغاء".²

كما يتمتع الموظف المتهم بهذا الحق أيضا أمام المجالس التأديبية وعلى المجلس التأديبي عند النظر في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه أن يتيح لكل من الطرفين فيها جميع الفرص لتقديم بيناته الخطية والشخصية سواء قدمت في أثناء التحقيق في المخالفة أو لم تقدم من قبل على الإطلاق، وأن يستدعي الشهود الذين يطلبهم لسماع أقوالهم وإعطاء الطرف الآخر الحق في مناقشتها ودفعها ببيانات مماثلة وبسط وجهة نظره القانونية والنظامية في الدعوى أو في أي إجراء من إجراءاتها ويشترط أن لا تسمع أي شهادة فيها إلا بعد القسم القانوني.

وأما في الكويت فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه³، ويستفاد من ذلك أن المشرع جعل ضمانات للموظف المحال إلى التحقيق وذلك بوجوب سماع أقواله وتحقيق دفاعه عن نفسه بحيث يقع باطلا

¹ شطناوي علي خطر، دراسات في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص336.

² قرار رقم 2004/309 فصل بتاريخ 07/10/2004 (هيئة عادية) منشور على الصفحة 50 من العدد (1) في

مجلة نقابة المحامين لسنة 2005

- أنظر : القبيلات حمدي ، القانون الإداري المرجع السابق، ص351

المادة 55 من نظام الخدمة المدنية الكويتي لسنة 1979

قرار العقوبة الذي يصدر بشأن الموظف دون سماع أقواله ودفاعه عن نفسه،¹ ولا يكون التحقيق إلا بحضور الموظف ومع ذلك يجوز إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته.²

وهذا ما أكدته الدائرة الإدارية في الكويت عندما قررت: "أنه لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، بحسبان أن التحقيق هو وسيلة استبانة الحقيقة ووجه الحق فيما ينسب إلى الموظف من اتهام، وبغير أن يكون تحت يد الجهة الإدارية تحقيق مستكمل الأركان لا يكون في مكنها الفصل على وجه شرعي وقانوني في الاتهام المنسوب إلى الموظف سواء بالبراءة أو بالإدانة، ولا يكون التحقيق مستكملاً الأركان صحيحاً من حيث محله وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتحقيق بحيث لا بد أن يحدد عناصرها بوضوح ويقين من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت، فالتحقيق مع الموظف قبل توقيع الجزاء عليه يمثل في الواقع ضماناً له ابتغاء استظهار مشروعية الجزاء وملاءمته"³

ونص نظام الخدمة المدنية الأردني على تقرير شهادة الشهود كوسيلة للإثبات فأجاز للموظف المتهم أن يناقش الشهود الذين يقدمون في المحاكمة، كما أجاز لجهة التحقيق أن تستدعي الشهود الذين يطلبهم الموظف المتهم لسماع أقوالهم، وإعطائه الحق في مناقشة هذه الأقوال ودفعها

1 سلوى فيصل بهبهاني، *النظام الوظيفي في ظل قانون ونظام الخدمة المدنية - الجزء الأول - ط1*، الشركة العصرية للطباعة، ص82

2 المادة 57 من نظام الخدمة المدنية الكويتي لسنة 1979

³ حكم الدائرة الإدارية في الكويت، في القضية رقم 1999/869 جلسة 2001/1/30، حكم غير منشور

- سعيد الشتيوي، *المسائل التأديبية للموظف العام*، المرجع السابق، ص102

ببيانات مماثلة وبسط وجهة نظره القانونية والتنظيمية في الدعوى¹، كما اشترط النظام أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد القسم القانوني²، وعدم احترام الضمانات التأديبية يشكل مخالفة تبرر إلغاء القرار التأديبي الصادر.

وللمجلس التأديبي أثناء النظر في أي دعوى تأديبية أن يستدعي أي شخص لسماع شهادته فيها وأن يطلب من أي دائرة أن تقدم إليه أية وثائق أو أوراق لديها إذا كانت ذات علاقة مباشرة بالمخالفة التي ينظر فيها وأن يجري بكامل هيئته أي تحقيق يراه مناسباً بشأنها أو أن يعهد القيام بذلك إلى أحد أعضائه، ويشترط بهذه الإجراءات أن تتم بحضور الموظف المحال إلى المحاكمة في الدعوى التأديبية، وأن يكون له الحق في مناقشة أي بيينة تقدم في هذه الحالة أو أمور يتناولها التحقيق وتقديم ما يدفع تلك البيينة أو الأمور³، ويجب أن يتم التحقيق من المجلس التأديبي بكامله وليس بمعرفة كل عضو على انفراد مادام أن المجلس لم يفوض أحد أعضائه بذلك وبحضور الموظف المتهم، ويجوز للمجلس القيام بها ومباشرتها بغيابه إذا تغيب عن حضورها ما لم يكن غيابه بعذر مشروع⁴.

1 القبيلات حمدي ، القانون الإداري، المرجع السابق، ص350

- أنظر كذلك: المادة 151 من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007

2 المادة 145/ب/1 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007

³ شطناوي علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص339

4 حمد محمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص133

- أنظر كذلك: خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص145

فيتوجب على هيئة التحقيق وهيئة المحاكمة أن تسمح للموظف المتهم بتقديم بيناته التي تعزز موقفه وتنفذ التهمة المنسوبة إليه، ويجب أن تكون الوقائع التي يريد إثباتها متعلقة بالدعوى ومنتجة بالإثبات وجائزاً قبولها¹ ، والبيانات التي تقدم لا تخرج عن نوعين:

أ- **بيانات خطية** : وتتمثل بالأوراق والوثائق ذات العلاقة المباشرة بالمخالفة المنسوبة للموظف المتهم، ومضاهاة الخطوط، ضم التقارير السنوية المتعلقة بالكفاءة، وعدم إجابة طلب الموظف بضم تقاريره السنوية إلى ملف الدعوى التأديبية يجعل القرار الصادر في الدعوى التأديبية مستوجباً للإلغاء².

ب- **بيانات شخصية متمثلة بشهادات الشهود والخبرة والمعاينة** : يتوجب على هيئتي التحقيق والمحاكمة استدعاء الشهود الذين يطلبهم الموظف المتهم لسماع أقوالهم وإعطاؤه الفرصة لمناقشتهم وذلك بهدف استجلاء الحقيقة ودفع التهم المنسوبة إليه، ويشترط عدم سماع أي شهادة في الدعوى التأديبية إلا بعد القسم القانوني، وبالعكس ذلك فإن الإجراءات تكون معيبة ويترتب عليها البطلان³، إلا إذا كانت الشهادة غير منتجة في الدعوى ولم يعتمد المجلس التأديبي في قراره على هذه الشهادة فإن الإجراءات لا تبطل إذ تم الاستماع إلى شهادة الشهود دون حلفهم للقسم القانوني، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بالقول: ".....إن كون المجلس التأديبي قد استمع إلى شهادة أحد الشهود دون أن يحلفه القسم، لا تأثير

¹ المادة (241) من قانون البيئات الأردني رقم 30 لسنة 1952.

² حكم محكمة العدل العليا الأردنية، بالقضية رقم 82/86، الصادر بتاريخ 1982/2/1، مجلة نقابة المحامين، العدد الأول، لسنة 1983، ص 31.

³ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، بالقضية رقم 85/86، الصادر بتاريخ 1997/9/9، المجلة القضائية، لسنة 1997، ص 485.

له على قرار الإدانة ما دام أن المجلس لم يعتمد في قراره على شهادة هذا الشاهد المذكور للإدانة...¹.

يلاحظ أن المحكمة قد اعتبرت حق الدفاع من الضمانات الأساسية التي يتوجب مراعاتها في إجراءات التأديب وفي كافة المحاكمات التأديبية وإن إغفال ضمانات حق الدفاع من قبل السلطات التأديبية جزاؤه البطلان²، ويعتبر حق الدفاع من المبادئ العامة التي تحكم إجراءات المساءلة التأديبية ولا يحتاج إلى نص يقرره لأنه من المبادئ المستقرة في الضمير الإنساني، وحق الدفاع مكفول قانوناً وقد أجاز نظام الخدمة المدنية الأردني للموظف المحال إلى هيئة التحقيق أن يطلع على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها³، وللموظف المحال إلى المجلس التأديبي أن يوكل محامياً لتمثيله في الدعوى والدفاع عنه⁴، وعلى المجلس التأديبي عند النظر في الدعوى التأديبية أن يتيح للموظف المتهم تقديم بياناته الخطية والشخصية سواء أكانت قدمت أثناء التحقيق في المخالفة أم لم تقدم من قبل على الإطلاق وعلى المجلس التأديبي أن يستدعي الشهود الذين يطلبهم الموظف المتهم لسماع أقوالهم وإعطاء

¹ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، بالقضية رقم 74/11، مجلة نقابة المحامين، العددان (7-8) لسنة 1972، ص814.

² أنظر حكم محكمة العدل العليا الأردنية، بالقضية رقم 80\56، الصادر بتاريخ 1980\11\30، مجلة نقابة المحامين العدد الرابع، لسنة 1981، ص446، وحكمها في القضية رقم 97\21، الصادر بتاريخ 1997\9\9، مجلة نقابة المحامين، العدد الثاني، لسنة 1997، ص485.

³ المادة 145ب من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007

⁴ المادة 150 من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007

الموظف المتهم الحق في مناقشتهم وعرض وجهة نظرهم القانونية في الدعوى أو بأي إجراء من إجراءاتها¹.

ثانياً: وجوب أن تكون المساءلة التأديبية حضورية

من أجل كفالة حق الدفاع يجب أن تكون كافة الإجراءات المتعلقة بالمساءلة التأديبية حضورية، وإذا لم يحضر الموظف المحال إلى المجلس التأديبي أي جلسة من جلسات المحاكمة في الدعوى التأديبية، فتجري المحاكمة بحقه بصورة غيابية، ويسمح له بحضور المحاكمة بعد ذلك إذا لم يحضر اياً من جلسات المحاكمة، لأي سبب كان، فينظر المجلس في الدعوى تدقيقاً ويصدر قراره النهائي فيها².

وأما نظام الخدمة المدنية الكويتي فقد نص في المادة 57 منه "لا يكون التحقيق إلا بحضور الموظف ومع ذلك يجوز إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته وللمحقق الاطلاع على الأوراق المتصلة بالتحقيق وسماع الشهود من الموظفين وغيرهم ويكون أداء الشهادة بعد حلف اليمين"³، كما يجب أن تكون حرية الدفاع مصونة بحيث يتمتع الموظف المتهم بحرية كاملة في الدفاع عن نفسه بأن يدلي ما يشاء من أقوال ويتقرع على ذلك عدم جواز تحليفه اليمين وحقه في الصمت وعدم مساءلته نتيجة ما يدلي به من دفاع⁴.

¹ المادة 145 اب من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007/ أنظر كذلك القبيلات حمدي القانون الإداري، المرجع السابق، ص351

² المادة (150/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007.

³ المادة 57 من نظام الخدمة المدنية الكويتي لسنة 1979

⁴ القبيلات حمدي ، القانون الإداري، المرجع السابق، ص348

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن غياب المستدعي عن الجلسة التأديبية بسبب المرض المانع من الحضور و المعزز بتقرير طبي يعدّ غياباً مشروعاً، وعليه فإن سماع لجنة الموظفين لشهود الإثبات وإصدارها للقرار المطعون فيه بذات الجلسة قد جرت خلافاً لمقتضيات تأمين حق الدفاع للمستدعي، مما يجعلها معيبة ومخالفة للقانون¹، وقضت في حكم آخر: "...بأن سماع شهادات الشهود بغياب الخصوم دون إتاحة الفرصة للمستدعي في مناقشتهم يخالف المبادئ العامة وحقوق الدفاع التي كفلها القانون والمبادئ العامة المستقرة في الإجراءات"². وتعني مواجهة المتهم بغيره بوضعه وجها لوجه أمام متهم آخر أو شاهد من الشهود ليسمع منهم بنفسه مايدلون به من أقوال ليفنّدها وتقتصر المواجهة على واقعة واحدة وعلى دليل واحد، وقد تؤدي المواجهة إلى اعتراف المتهم وإلا فإنها تؤدي إلى تنفيذ الاتهامات من جانبه تفنيديا يكشف جوانب الاتهام.³

وعلى هذا النحو فإن هناك ضمانات أساسية يتعين توافرها في التحقيق حتى يستكمل مقوماته الأساسية ويحقق النتيجة التي استهدفها القانون، على اعتبار أن من المبادئ والأسس المقررة في نطاق شرعية الإجراءات التأديبية أنه يجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالة ضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه من أعمال وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود

¹ حكم محكمة العدل العليا، باقضية رقم 92/220، الصادر بتاريخ 1993/11/17، المباديء القانونية لمحكمة العدل العليا (منذ سنة 1993-1997)، القسم الأول، ص 269-270.

² حكمها بالقضية رقم 87/166، مجلة النقابة، العددان (11-12) سنة 1985، ص 1735.

³ طنطاوي ممدوح، الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 423

- أنظر كذلك: الزعبي خالد، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 251

الإثبات وسماع من يرى الاستشهاد من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع فهي أمور تقتضيها العدالة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة إلى نص خاص بها¹

ثالثاً: حق الاستعانة بمحام

نص على هذا الحق المشرع الأردني صراحة في المادة (150/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني بالقول: "وللموظف المحال إلى المجلس التأديبي أن يوكل محامياً لتمثيله في الدعوى والدفاع عنه، على أن يحضر جلسات المحاكمة التأديبية مع محاميه"²، وعدم تمكين الموظف المتهم من الاستعانة بمحاميه يعتبر إخلالاً بحقوق الدفاع، ويترتب على هذا الإجراء بطلان القرار الصادر بتوقيع الجراء ضد الموظف المتهم.

وقد قررت محكمة العدل العليا الأردنية أن حق الدفاع يعتبر من الضمانات الأساسية التي يترتب على إغفالها بطلان قرار إيقاع العقوبة حيث جاء في قرارها: "أن القاعدة العامة في الإجراءات التأديبية هي تحررها من القيود الشكلية، إلا أنه ينبغي أن يتم التحقق في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية بحيث تكفل للموظف حق الدفاع عن نفسه، وذلك بأن تتوفر له مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضمائنه من حيث وجوب استدعاء الموظف وتمكينه من الدفاع عن نفسه، ولا يتغير ذلك إذا تطلب القانون إجراء تحقيق فحسب، وإنما يجب الالتزام بها حتى إذا لجأت الإدارة مختارة إلى إجراء تحقيق دون حاجة إلى نص خاص عليه، وبما أن عقوبة الحسم من راتب المستدعي قد صدرت بناء على توجيه لجنة العمليات الجوية

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا ، الدعوى رقم 34، جلسة 2003/7/6، حكم غير منشور ، مشار إليه : سعيد

الشتيوي، المسائلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص103

2 المادة 150/أ من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007

المكلفة بالتحقيق معه في موضوع مخالفته المسلكية دون أن يمثل المستدعي أمام لجنة التحقيق، ودون أن يواجه بالمخالفة المنسوبة إليه، ودون أن يتمكن من الدفاع عن نفسه قبل تقديم اللجنة توصيتها بهذا الخصوص، فيترتب على ذلك بطلان كل ما أسفر عنه تحقيق اللجنة من إجراءات بما في ذلك فرض عقوبة الحسم.¹

ويلاحظ أن المشرع الأردني كفل حق الدفاع للموظف المتهم في حالة التحقيق أو عند إحالته إلى المجلس التأديبي وهذا يعني بمفهوم المخالفة عدم كفالة هذا الحق أمام السلطات التأديبية الرئاسية، وقد سارت محكمة العدل العليا على هذا النهج في بعض أحكامها ، حيث قضت : "...لأن المشرع وجد أن عقوبات توقيع الانذار والحسم من الراتب وتوقيف الزيادة السنوية هي عقوبات خفيفة ترك أمر توقيعها للوزير ولوكيل الوزير بناء على تقرير خطي يقدمه رئيس الموظف المباشر دون الحاجة إلى تقديم سؤال للموظف المشكو منه...."² ولكن المحكمة خرجت على هذا الاجتهاد في بعض أحكامها إذ أوجبت سؤال الموظف عما اسند إليه ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه حتى في العقوبات الخفيفة كالتنبيه وعدم مراعاة هذه الضمانة الاساسية يجعل القرار حريا بالإلغاء.³

لم يرد نص في قانون الخدمة المدنية الكويتي فيما يتعلق بالاستعانة بمهام لتمثيل الموظف المرتكب للمخالفة التأديبية، على الرغم من أن هذا الحق من أهم ضمانات التحقيق إذ إن حضور

¹قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1997\332 منشور في مجلة نقابة المحامين سنة 97 ص444

² حكم محكمة العدل العليا ، بالقضية رقم 72\113 ، مجلة نقابة المحامين ، العددان 5 و6 لسنة 1973 ، ص710 وحكمها بالقضية رقم 98\329 الصادر بتاريخ 1999\1\14

³ حكمها بالقضية رقم 98\12 الصادر بتاريخ 1998\5\30 وكذلك القضية رقم 97\332 الصادر بتاريخ 1997\12\6 ، مجلة نقابة المحامين لسنة 1998 ، ص444

المحامي مع المتهم أثناء التحقيق أو المحاكمة يساعد على توضيح الحقيقة، وفيه ضمان لسلامة الإجراءات وعدم استعمال الوسائل المحظورة مع المتهم¹، وفي حالة سكوت النصوص القانونية عن الإشارة إلى حق الاستعانة بالمحامي - كما هو الحال في نصوص قانون الخدمة المدنية الكويتي- ذهب اتجاه إلى أن الموظف لا يستطيع الاستعانة بمحام دون نص يخوله هذا الحق، وذهب اتجاه آخر إلى أن ذلك لا يعني المنع إنما الإجازة²

رابعاً: تبليغ الموظف بالقرار الصادر بتوقيع الجزاء

يتوجب على السلطة التأديبية تلاوة القرار النهائي الصادر بتوقيع العقوبة بصورة وجاهية للموظف، وإذا صدر بحقه بصورة غيابية يجب تبليغه للموظف بالوسائل المتاحة، وذلك حتى يتمكن الموظف من تحديد موقفه من هذا القرار، فإما الارتضاء بنتيجة هذا القرار أو التظلم منه إدارياً أو الطعن فيه قضائياً أمام المحاكم الإدارية.

ويتوجب على سلطة التأديب تلاوة القرار النهائي الصادر عنها بحق الموظف المخالف ويفهم بصورة وجاهية للموظف، أما إذا صدر القرار بصورة غيابية يتم تبليغه للموظف بالوسائل المتاحة³، وتحفظ في ملف الموظف نسخ عن الأوراق والقرارات المتعلقة بالعقوبات التي فرضت عليه.

¹ حمد محمد الشلماني، *ضمانات التأديب في الوظيفة العامة*، المرجع السابق، ص140

² حمد محمد الشلماني، *ضمانات التأديب في الوظيفة العامة*، المرجع السابق، ص141

³ كنعان نواف، *القانون الإداري - الكتاب الثاني*، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1،

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن تبليغ الموظف بصورة من قرار المجلس التأديبي الصادر ضده، أمر ضروري عملاً بمبادئ أصول المحاكمة التي توجب هذا التبليغ، مراعاة لحق الدفاع، وحتى لو لم ينص نظام الموظفين على وجوب هذا التبليغ¹.

المبحث الثاني

عدم جواز معاقبة الموظف عن نفس الفعل مرتين

تعد السلطة التأديبية ملزمة بمراعاة العدالة عند تقدير الجزاء، فهي ملزمة بحظر تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة حيث يعتبر مبدأ عدم ازدواج الجزاء من المبادئ الأساسية في النظام التأديبي، وهو مبدأ مأخوذ من النظام العقابي الذي يحظر العقاب عن فعل واحد أكثر من مرة². وعلى هذا النحو فإن قاعدة عدم جواز العقاب على ذات الفعل مرتين تطبق في المجال التأديبي بنفس الصورة المعمول بها في المجال الجنائي³. ومرد ذلك أنه يحكم التجريم والعقاب في مجال التأديب كغيره من المجالات العقابية كما هو مستقر فقها وقضاء مبدا شرعية الجرائم والعقوبات المنصوص عليه في الدستور⁴، ويتأسس الالتزام بعدم تعدد الجزاءات التأديبية عن مخالفة واحدة عن اصل مؤداه امتناع عقاب الموظف عن فعل أكثر من مرة وهو أصل يستقر على حكمة بالغة، ذلك أن الجزاء تتحقق غايته بمجرد إنزاله على المخالف فيكون به قد نال عقابا

¹ حكم محكمة العدل العليا، بالقضية رقم 53/26، مجلة نقابة المحامين، العدد التاسع لسنة 1953، ص 450.

² سعيد الشنيوي، *المسائلة التأديبية للموظف العام*، دار الجامعة الجديدة، سوتيبير الأزاريطة، 2008، ص 213

³ عبد الفتاح خالد، *موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا*، ط 1، 1994، ص 176

⁴ Planty (a): traite pratique de la fonction publique, litec, paris, 1991, p.402. 4 مشار إليه:

سعيد الشنيوي، *المسائلة التأديبية للموظف العام*، دار الجامعة الجديدة، سوتيبير الأزاريطة، 2008، ص 214

فإن عوقب مرة أخرى عن ذات الفعل فإن هذا يعد إفراطاً في العقاب ليس له ما يبرره وخرقاً للتناسب لا يسوغ له.¹

ويشكل حظر ازدواج العقوبة ضماناً تأديبية مهمة للموظف، على اعتبار أنه طالما استنفذت السلطة التأديبية اختصاصها بمعاقبة الموظف عن المخالفة التأديبية، فلا يجوز لها استخدام هذه السلطة مرة أخرى لنفس المخالفة، لأن مؤدى ذلك الاعتداء على مبدأ نهائية العقوبة التأديبية وحجبتها، وهو من المبادئ المستقرة في نطاق التأديب، وكافة المجالات العقابية². ولا شك أن تكرار الجزاء عن الفعل الواحد أمر يؤدي العدالة لما فيه من انتهاك لا يسط المبادئ التي تحكم المسؤولية العقابية.

فقضت المحكمة الدستورية في مصر على أهمية هذا المبدأ "مبدأ عدم جواز معاقبة الشخص مرتين عن فعل واحد، من المبادئ التي رددتها النظم القانونية على اختلافها ويعتبر جزءاً من الحقوق الأساسية التي تضمنتها الاتفاقيات الدولية لكل إنسان ويخل إهداره بالحرية الشخصية التي يعتبر صونها من العدوان ضماناً جوهرية لأدمية الفرد ولحقه في الحياة، كون الجريمة الواحدة لا تزر وزرين، وباستيفاء من ارتكبها للعقوبة المقررة لها وهي عقوبة لا يفرضها المشرع جزافاً، وإنما يفرد لكل جريمة العقوبة التي يرتبها مناسبة لها فإن الحق في القصاص يكون قد بلغ غاية الأمر فيه... كما كفلت المبدأ المادة 41 واعتبرها من الحقوق الطبيعية

1محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص121

2سعيد الشثوي، المسائل التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، سوتبير الأزاريطه، 2008، ص214

التي لا تمس ومن بينها ألا تكون الخصومة¹...أو متضمنة معاقبة الشخص أكثر من مرة عن فعل واحد.²

وهناك ضوابط لحظر ازدواج الجزاءات التأديبية ذلك أن مناط الإزدواج العقابي أو الجزائي هو أن يوقع على المخالف عن المخالفات المنسوبة إليه والثابتة في حقه، جزاءين من الجزاءات الصريحة المحددة صراحة في القانون وكما وردت في القانون الواجب التطبيق على المخالف، وبالرغم من الوضوح النسبي لهذه القاعدة إلا أن هذا المبدأ يحتاج إلى بعض الضوابط التي سوف نعالجها كالآتي³:

أولاً: يقتصر هذا المبدأ على تعدد الجزاءات التأديبية فحسب

لأن الموظف العام قد يكون عرضة للمسئولية الجنائية بالإضافة إلى المسئولية التأديبية، والأصل المستقر عليه أن العقاب التأديبي عن فعل سبق توقيع عقوبة جنائية عليه لا يتناقض مع مبدأ العقاب عن ذات الفعل مرتين، لأن لكل من العقابين مجاله المتميز وهدفه الخاص⁴. ولأن غاية العقوبة هي رد عدوان واقع على مصلحة اجتماعية قانوناً، فإن غاية العقوبة التأديبية الذود عن

1 حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم 159، لسنة 42 ق ، جلسة 28-11-1998 - أنظر كذلك : الأدغم جلال ، المرجع السابق، ص 20.

2 حكم المحكمة الدستورية العليا ، جلسة 2 يناير 1993 ، القضية رقم 3، لسنة 10 قضائية، مجموعة المحكمة الدستورية العليا ، الجزء الخامس ، المجلد الثاني، ص103

3 حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم 22555 لسنة 36 ق، جلسة 1993/4/3.

- عبد الفتاح خالد، موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب من عام 1990/ 1999 الجزء الثاني، ط1999، ص32

4 محمد عبد المنعم، قوة الحكم الجنائي وأثره في المنازعات الإدارية، رسالة دكتوراة حقوق الاسكندرية، 1987، ص381

قدسية ومصالحة الوظيفة أو العمل المهني،¹ وإباحة الجمع بين الجزاء التأديبي والجزاء الجنائي يعود لأن كلاً منهما ينتمي إلى نظام قانوني مختلف، فمبدأ حظر الجمع بين جزاءين يتحدد نطاق إعماله بالجزاءات التي تندرج تحت نظام قانوني واحد.²

وتأسيساً على ذلك قضي بانه "لا وجه للتحدي بأن مساءلة الطاعن تأديبياً مع عقابه عن ذات الأفعال جنائياً تتضمن معاقبته عن الفعل الواحد مرتين فذلك مردود بأن الجريمة التأديبية تختلف في طبيعتها ومقوماتها عن الجريمة الجنائية فقد يكون الفعل ذنباً إدارياً ولا يعتبر في ذلك الوقت جرماً جنائياً، فالجريمة التأديبية هي الإخلال بواجبات الوظيفة، وقد يكون الفعل جريمة جنائية وتأديبية والعقوبة الجنائية لا تمنع مساءلته تأديبياً.³

ثانياً: يجوز توقيع أكثر من عقوبة عن الجريمة المستمرة دون ان يعتبر ذلك تكراراً للعقوبة

بمعنى أنه إذا عوقب الموظف بعقوبة معينة عن جريمة معينة ثم استمر بعد توقيع العقوبة في ارتكاب الجريمة فإنه يعدّ مرتكباً لجريمة جديدة تالية للعقوبة الموقعة عليه، ومن ثم تجوز مجازاته بعقوبة جديدة عن هذه الجريمة اللاحقة وهذا المبدأ مقرر في المجال التأديبي كما هو مقرر في المجال الجنائي،⁴ وتطبيقاً لذلك قضي أنه "ومن حيث إنه عن المخالفة الأولى بعدم تنفيذ قرار ... فذلك ثابت في اعترافه ، ولا يغير من ذلك القول بسبق مجازاته بخصم يومين من راتبه فإن ذلك مردود عليه ، بأن تلك المخالفة من المخالفات المستمرة استمراراً متجدداً وليس هناك ما

1ملكية الصاروخ، المرجع السابق، ص77

2سعيد الشتيوي، المسائل التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، سوتير الأزاريطه، 2008، ص218

3حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم 4901 سنة 42 ق، عليا جلسة 1998/1/17 .

- عبد الفتاح خالد، المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب من عام 1990/1999، الجزء الثاني ، ط1، ص206.

4البنداري عبد الوهاب، العقوبة التأديبية، المرجع السابق، ص52

يحول قانوننا دون معاقبة المتهم عن الفعل المستمر مرتين إذا كان الاستمرار حاصلًا بعد توقيع الجزاء الأول باعتباره مخالفة تأديبية جديدة".¹

ثالثًا: لا يعتبر من قبيل التعدد المحظور اقتران العقوبة التأديبية بأخرى تكميلية

على اعتبار أن المشرع هو الذي أباح هذا الاستثناء فالعقوبة التبعية لا تستهدف العقاب مباشرة، ومن الأمثلة على ذلك ما نصت عليه المادة 68 من نظام الخدمة المدنية الكويتي من حظر ترقية الموظف محل الجزاء التأديبي، فهي تنص على أنه: "لا يجوز النظر في ترقية موظف وقعت عليه إحدى العقوبات التأديبية إلا بعد انقضاء الفترات المحددة قرين كل منها"²، ولا يعتبر ازدواجًا للعقوبة فصل الموظف كأثر للحكم عليه جنائيا وهو ما تنص عليه المادة 5-71 من نظام الخدمة المدنية الكويتي³ والتي تقرر أنه تنتهي خدمة الموظف عند الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جناية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة وكذلك فصل الموظف لعدم صلاحيته أثناء فترة الاختبار⁴، وذلك على اعتبار أن الفصل يقع بقوة القانون، نصت المادة 150 من نظام الخدمة المدنية الأردني على أنه "إذا تبين لأي سلطة تملك صلاحية تأديبية للموظفين بمقتضى أحكام هذا النظام، بما في ذلك المجلس التأديبي، إن المخالفة التي أسندت للموظف المحال إليها للتأديب بسببها تنطوي على جريمة جزائية فيترتب عليها إيقاف إجراء التأديب وإحالة الموظف ومحاضر التحقيق الذي أجرى معه والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة إلى المدعي العام

1 حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم 1058 سنة 38 ق، جلسة 1995/7/1.

- البهي سمير يوسف، قواعد المسؤولية التأديبية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية ، 2002، ص20

2المادة 68 ، نظام الخدمة المدنية الكويتي

3المادة 5-71 ، من نظام الخدمة المدنية الكويتي

4المادة 13 من نظام الخدمة المدنية الكويتي

المختص أو إلى المحكمة المختصة للسير في القضية وفقاً لأحكام القانون، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق ذلك الموظف أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى أو الدعوى الجزائية التي قدمت ضده، وتتم إحالة الموظف في هذه الحالة إلى المدعي العام أو إلى المحكمة المختصة بقرار من الوزير أو من المجلس التأديبي إذا كان الموظف محالاً إليه

▪ لا تحول إدانة الموظف أو تبرئته من الشكوى أو الدعوى التي قدمت ضده أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه بمقتضى أحكام هذا النظام عن المخالفة التي ارتكبها وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة عليه إذا أدين بها".

رابعاً: إلغاء الجزاء التأديبي لعيب في الشكل أو الإجراءات

لا تكون السلطة التأديبية قد خالفت مبدأ حظر ازدواج العقوبة التأديبية عندما يتم إلغاء الجزاء التأديبي لعيب في الشكل أو الإجراءات، وتقوم السلطة التأديبية بإعادة مساءلة الموظف على اعتبار أن الحكم لم يتعرض لمضمون الجزاء ولم يبحث في مشروعيته من حيث وقوع المخالفة¹.

خامساً: إذا انقطع الموظف عن عمله

لا يستحق اجرا عن مدة انقطاعه ولا يعدّ الحرمان من الأجر عقوبة تأديبية وبالتالي يجوز الجمع بينها وبين مساءلته تأديبياً، ذلك أن الحرمان من الأجر سببه عدم أداء العمل والمساءلة التأديبية سببها إخلاله بسير المرفق العام.² إذا لم يعد الموظف للعمل في دائرته بعد انتهاء إجازته

1سعيد الشتيوي، *المساءلة التأديبية للموظف العام*، دار الجامعة الجديدة، سوتيبير الأزاريطة، 2008، ص220

2حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 519 لسنة 26 ق، جلسة 1985/11/12=

مباشرة دون عذر مشروع معزز بما يثبتته فيحرم من راتبه وعلاواته عن المدة التي تغيب فيها بقرار من الوزير وذلك بالإضافة إلى الإجراءات التأديبية التي يجب اتخاذها بحقه، أما إذا زادت مدة التغيب دون عذر على عشرة أيام عمل متصلة فيعتبر الموظف فاقدا لوظيفته اعتبارا من اليوم التالي مباشرة لانتهاء إجازته وفقا لأحكام النظام¹.

سادسا: إن تعدد الجزاءات المحظور قانونا يكون بالنسبة للنظام التأديبي الواحد

إذا اختلفت الأنظمة التي يخضع لها الموظف فإن التعدد جائز في مثل هذه الحالة، وتطبيقا لذلك قضي "أن الطاعن وهو يشغل وظيفة طبيب بأحد مستشفيات جامعة القاهرة ثبت في حقه ارتكاب واقعة الغش أثناء امتحان الماجستير في الجراحة العامة، ولا شك أن هذه الواقعة تنعكس على وظيفته كطبيب إذ إنه يتعين أن يتخلق الموظف بالخلق القويم والأمانة في أداء العمل وخاصة في مجال الطب، وبالتالي يمكن وصف ما أسند إلى الطاعن بأنه مخالفة طلابية..."² وللجهة الإدارية أن تحاكمه تأديبيا بوصفه أحد طلبة الماجستير ولها أن تؤاخذ تأديبيا في مجال الوظيفة العامة باعتباره طبيبا بأحد مستشفياتها.³

سابعا: للسلطة التأديبية أن تقرر الجزاء التأديبي بملاحظات أو إجراءات أو توجيهات⁴

مادامت لا تعتبر في ذاتها عقوبة تأديبية صريحة أو مقنعة ، ومادامت تستهدف المصلحة العامة،¹ فالجزاء التأديبي قد يكشف الأخطاء التي وقعت في المرفق لهذا فإن السلطة التأديبية قد

= الأدغم جلال المرجع السابق، ص22

1 القبولات حمدي ، القرار الإداري، المرجع السابق، ص307

- وكذلك أنظر نص المادة 116،117،118 من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007

2حكم المحكمة الإدارية العليا الكويتية، الطعن رقم 1289، لسنة 32ق، جلسة 1995/1/28

3محمد أبو العينين ماهر، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص262

4سعيد الشتيوي، المسائل التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، سوتبير الأزاريطه، 2008، ص221

ترى معالجة الأخطاء التي أدت إلى هذه النتيجة وقد تكون هذه المعالجة باقتراح نقل الموظف أو التوصية بعدم ممارسته عملا من الأعمال. وعلى هذا الأساس قضي بأن "القرار الصادر من الجهة الإدارية بإبعاد المدعي عن الأعمال المالية ولا يعد من حيث التكييف القانوني الصحيح من قبيل الجزاءات التأديبية التي وردت في القانون على سبيل الحصر"²

1 البنداري عبد الوهاب، المرجع السابق، ص573

2حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1347 لسنة 38 ق، جلسة 1986/7/7، مبادئ وأحكام المحكمة

الإدارية العليا ، المرجع السابق، ص362

الفصل الرابع

الضمانات المعاصرة للقرار التأديبي

قد يحال الموظف المتهم بارتكاب المخالفة التأديبية إلى التحقيق والذي يعتبر بدوره من أهم الضمانات المعاصرة لصدور القرار التأديبي بحق الموظف، ولكي يكون التحقيق مستكملاً لأركانه فلا بد من تحقق مجموعة من الضمانات المرتبطة بالتحقيق متمثلة في حيادية أعضاء ومجالس لجان التأديب ولضمان هذه الحيادية لا بد من تفعيل مبدأ الرد والتتحي وضمان حياد سلطتي الاتهام والحكم، وكذلك تسبب القرار التأديبي، وتناسب العقوبة مع المخالفة التأديبية المرتكبة من قبل الموظف وهذا ما سيتم تناوله تباعاً عبر المباحث الثلاثة التالية.

المبحث الأول

التحقيق

يعرف التحقيق بأنه إجراء يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه¹، والغرض منه تقرير ما إذا كانت هناك مؤشرات كافية للإدانة من ناحية، ولضمان سلامة إدارة العدالة وحماية الصالح العام والخاص من ناحية أخرى²، وتبدأ مرحلة التحقيق بعد إعلان الموظف المخالف بالتهمة المنسوبة إليه حيث يتم التحقيق معه بهدف الوقوف على حقيقة هذه التهمة وبيان فيما إذا كانت تشكل مخالفة تستوجب العقاب أو لا وعلى ضوء نتائج هذا التحقيق يتم التصرف بالقضية إما بحفظها أو بتحريك الدعوى التأديبية ضد الموظف حسب الأصول، وقد

¹ الحلو ماجد، *القضاء الإداري*، منشأة المعارف، ط2000، ص524.

² الكبيسي أحمد، *ضمانات المتهم قبل وأثناء المحاكمة*، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، 1981، ص478، حاشية ص5، روبرت فون

عرف بعضهم التحقيق بأنه الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية ويهدف إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تنسب هذه الأفعال إلى موظف عام¹.

وقد تم تناول التحقيق من خلال مطلبين حيث سيتم بيان ماهية التحقيق عبر المطلب الأول ومن ثم ضمانات التحقيق عبر المطلب الثاني تالياً.

المطلب الأول

ماهية التحقيق

إن التحقيق "إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين الهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإمطة اللثام عنها"² كما يعرف التحقيق التأديبي بأنه "أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة، فهو يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين الموظف المتهم تأديبياً والتهمة المنسوبة إليه، ووسيلة لجمع أدلة الإثبات ومرحلة تحضيرية في الدعوى التأديبية في حالة إذا استوجب الأمر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية³.

كما يعرف التحقيق بأنه "مجموع الإجراءات التي تتخذ وفقاً للأصول القانونية من جهة مختصة، بعد ورود المعلومات إليها بارتكاب مخالفة معينة عن شخص معين، بقصد إثبات أو نفي حقيقة المخالفة التي تخل بالنظام الوظيفي السائد في الجهة الإدارية، إما بغلق التحقيق لعدم كفاية

¹ محجوب ثروة، *التحقيق التأديبي ودور النيابة الإدارية فيه*، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، 1994، ص42

² حسن عبد الفتاح، *تعليق على حكم بعنوان متى يعتبر العامل محالاً إلى المحاكمة التأديبية*، مجلة العلوم الإدارية، السنة 27، العدد الأول، يونيو، 1985 / مشار إليه : الشلماني حمد محمد حمد، *ضمانات التأديب في الوظيفة العامة*، المرجع السابق، ص82 .

- أنظر كذلك: عبد الفتاح عبد البر، *الضمانات التأديبية*، رسالة دكتوراه، حقوق، القاهرة، 1978، ص106

³ محمد ماجد ياقوت، *أصول التحقيق التأديبي في المخالفات التأديبية*، منشأة المعارف، طبعة 2000، ص9

الأدلة ضد الموظف المخالف، أو ثبوت ارتكابه المخالفة وفقا لقواعد الإثبات المقررة قانونا والعمل على فرض إحدى العقوبات المقررة قانونا عليه¹

ويعرف التحقيق الإداري بأنه وسيلة لاستبيان الحقيقة، في نسبة الاتهام إلى المحال للتحقيق أو نفيه عنه، وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات والضمانات التي أوجبها القانون واستقرت عليها أحكام القضاء، وهو أمر حتمي سابق على توقيع الجزاء، الذي يبطل إذا وقع بدون تحقيق، أو بناء على تحقيق يفتقد لمقوماته الأساسية، وإن كان التحقيق الجنائي المستوفي الأركان يكفي سندا لتوقيع العقوبة التأديبية، إذا كانت الواقعة تشكل مخالفة تأديبية²، فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه³.

وقد نص المشرع الكويتي على ضمانة التحقيق بالقول: "لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه"، كما تكون إحالة الموظفين من شاغلي مجموعتي الوظائف القيادية والعامّة إلى التحقيق بقرار من الوزير، وتكون الإحالة بقرار من وكيل الوزارة بالنسبة لشاغلي الوظائف الأخرى، ويثبت التحقيق إذا كان كتابة في محضر أو محاضر في أرقام متسلسلة وتذيل كل ورقة من أوراقه بتوقيع المحقق والكاتب إن وجد⁴.

1 القبيلات حمدي، القانون الإداري - الجزء الثاني، المرجع السابق، ص343

2 خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص97

3 سلوى فيصل بهبهاني، النظام الوظيفي في ظل قانون ونظام الخدمة المدنية، المرجع السابق، ص82

4المادة 55 و 56 من نظام الخدمة المدنية الكويتي

كما نص المشرع الأردني على ضمانة التحقيق بالقول: "أ. 1. لا يجوز... إيقاع أي من العقوبات... على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد استجوابه، ويجوز تشكيل لجنة لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة بمن فيهم الرئيس تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف قبل إصدار قرار بشأنها. 2. لا يجوز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل لجنة تحقيق وفقا لأحكام البند (1) من هذه الفقرة للتحقيق في المخالفة التي ارتكبها هذا الموظف.

ب. يراعى لدى إجراء التحقيق مايلي:

1. اطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها والسماح له بتقديم دفعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة كما يسمح له بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني.

2. أن تكون إجراءات التحقيق موثقة ومثبتة في محاضر وموقعة من الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال.

3. مراعاة الموضوعية والحياد والنزاهة للوصول إلى الحقيقة.

ج. يراعى عند تشكيل لجنة التحقيق المشار إليها في الفقرة (أ) من هذه المادة أن يكون رئيسها وأعضاؤها بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق أو مساويا لهما، ويجوز عند الضرورة الاكتفاء بأن يكون رئيس اللجنة بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق.

د. تقدم لجنة التحقيق تقريراً مفصلاً بما توصلت إليه من نتائج وتوصيات للجهة التي كلفتها بالتحقيق ولهذه الجهة اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً¹

أما المحكمة الإدارية العليا الكويتية فعرفت التحقيق بأنه "بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محدودة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة"²، إن التحقيق التأديبي هو مجموعة من الإجراءات التي تجري بمعرفة سلطة التحقيق وتستهدف في مجملها الوصول إلى الحقيقة فيما هو منسوب إلى الموظف من اتهام³.

فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف، إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه⁴، وذلك بالنظر إلى ما يمثله التحقيق من ضمانات جوهرية للموظف حيث يواجه بما هو منسوب إليه من مخالفات ويمكن من الدفاع عن نفسه وإيضاح وجهة نظره وتسمع فيه أقواله وتمحص عن طريق ما يبديه من أدلة سواء كانت مستندات أو أقوال دفاع عن نفسه⁵.

ويراعى عند تشكيل هيئة التحقيق أن يكون رئيسها أو أي عضو فيها بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق أو مساويا لهما ويجوز للوزير عند الضرورة الاكتفاء بأن يكون رئيس الهيئة بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف

¹ المادة 145 من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007

² حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 15/3/1989، سنة 32، مجموعة المبادئ، ص 976

³ سعيد الشنوي، *المسألة التأديبية للموظف العام*، المرجع السابق، ص 98

⁴ المادة 55، من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

⁵ حكم الدائرة الإدارية، في القضية رقم 256/2002، جلسة 31/3/2003 حكم غير منشور.

المحال إلى التحقيق¹. ونظرا لما يشكله التحقيق من ضمانة إجرائية بالغة الأهمية فقد استقر القضاء على بطلان الجزاء التأديبي وما قد يترتب عليه من إجراءات إذا لم يسبقه تحقيق مع الموظف وسماع أقواله وتحقيق دفاعه².

يمثل التحقيق إجراء جوهريا لا بد من اتباعه قبل توقيع جزاء على الموظف فالشكاوي والبلاغات والتحريات وإن كانت تصلح لأن تكون سندا لنسبة اتهام إلى من تشير إليه، إلا أنها لا تصلح سندا لتوقيع جزاء عليه ما لم تجر الجهة الإدارية تحقبا تواجه فيه المتهم³.

على أن التحقيق الذي يعتد به في هذه الحالة هو التحقيق السابق على قرار الجزاء فالتحقيق اللاحق ليس من شأنه أن يصحح القرار الصادر بالعقوبة وفي تفصيل ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا "أنه ولما كان التحقيق الذي قامت به الجهة الإدارية في المخالفات التي نسبتها للطاعن لم يجر إلا في تاريخ لاحق لصدور القرار المطعون فيه بمجازاة الطاعن وهو تحقيق لا جدوى من إجرائه باعتبار أن الغرض من إجراء التحقيق هو إحاطة العامل بالمخالفات المنسوبة إليه وتمكينه من إبداء دفاعه وتمحيص الأدلة بإجراءات محايدة تستهدف استجلاء وجه الحقيقة، ومن ثم فإن القرار المطعون فيه بمجازاة الطاعن بخضم شهر من راتبه يكون قد صدر دون تحقيق الأمر الذي يتعين معه القضاء بإلغائه"⁴.

¹ المادة 147 من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007

² أبو العينين ماهر، *دعوى الإلغاء* - الكتاب الأول، الطبعة الخامسة، وجيز الاحكام 2000 و2001، ص186

- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 4499 لسنة 42ق/ع/جلسة 24/12/2000.

³ حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2355 لسنة 29ق/ع/جلسة 27/2/1988

- أنظر كذلك: أبو العينين ماهر، *التأديب في الوظيفة العامة*، المرجع السابق، ص399.

⁴ حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 7437 لسنة 45، جلسة 10/12/2000

كما أن التحقيق المعتبر قانوناً هو الذي يتم في مواجهة الموظف وليس في غيابه إذ بإمكان السلطة الإدارية إجراء تحقيقات صورية في غياب الموظف¹

نلاحظ أن المشرع الأردني جعل إجراء التحقيق أمراً وجوبياً في بعض الحالات وجوازياً فيما عداها وسنبين الجهة المختصة بإحالة الموظف إلى التحقيق وتشكيل هيئات التحقيق مع بيان ضمانات وشكليات هذا التحقيق.

أولاً: الجهة المختصة بإحالة الموظف إلى التحقيق

لقد أوكل المشرع الأردني أمر إحالة الموظف إلى التحقيق إلى السلطات التأديبية الرئاسية بالنسبة لموظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة ، وتمثل هذه السلطات بأمين عام وزارة العدل، وأمين عام ديوان الخدمة المدنية ومستشار في ديوان التشريع والرأي.2 أما بخصوص موظفي الفئة العليا فقد أوكل المشرع أمر إحالتهم إلى التحقيق إلى مجلس الوزراء. تنص المادة 86 على أنه "يكون الاختصاص في التصرف في التحقيق على الوجه التالي :

أولاً : بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات العاشرة فما دونها :

1- لوكيل الوزارة حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات عدا الفصل . ويجوز التظلم من قرار توقيع الجزاء للوزير خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف .

2- للوزير حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات بما فيها عقوبة الفصل . وله أيضاً إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء من وكيل الوزارة أو تعديله ، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار . وفيما عدا عقوبة الفصل يكون القرار الصادر من الوزير نهائياً ولا يجوز الطعن فيه أمام أي جهة أخرى .

- أبو العينين ماهر ، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن 21، الطبعة 5، 2002 د.ن، ص172

¹ حكم الدائرة الإدارية في الكويت ، جلسة 2003/3/31، في القضية رقم 2002/256 حكم غير منشور.

² المادتان 146 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007

ثانياً : بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من التاسعة إلى الخامسة :

1- لوكيل الوزارة حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً في السنة وبحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على ثلاثة أيام . ويجوز التظلم من توقيع الجزاء للوزير خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف .

2- للوزير حفظ التحقيق أو توقيع أحد الجزاءين المنصوص عليهما في الفقرتين (1)، (2) من البند (أولاً) من المادة السابقة . وله أيضاً إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء من وكيل الوزارة أو تعديله ، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار . فإذا ما قرر إلغاء الجزاء ، كان له أن يحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية .
ويكون القرار الصادر من الوزير نهائياً.

3- للهيئة التأديبية المختصة توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة 85 .

ثالثاً: بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من الرابعة إلى الأولى :

للهيئة التأديبية المختصة توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البند ثانياً من المادة 85 .
ويتوزع الاختصاص التأديبي بالنسبة للسلطة الرئاسية في القانون الكويتي بين الوزير، ووكيل الوزارة دون بقية الرؤساء الإداريين حيث يتمتع الوزير بحكم كونه على رأس الجهاز الإداري لوزارته بالعديد من الاختصاصات حيث تكون إحالة الموظفين من شاغلي مجموعتي الوظائف القيادية والعامّة إلى التحقيق بقرار من الوزير وتكون الإحالة بقرار من وكيل الوزارة
بالنسبة لشاغلي الوظائف الأخرى ..."¹.

¹قانون الخدمة المدنية الكويتي المادة 51

ثانيا: تشكيل هيئات التحقيق

تشكل هيئات التحقيق بقرار من السلطة التأديبية الرئاسية بالنسبة لموظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة ، ولم يحدد المشرع أية ضوابط لتشكيل هيئة التحقيق باستثناء أن يكون رئيس هيئة التحقيق أو أي عضو فيها بدرجة أو براتب أعلى من درجة الموظف المحال إلى التحقيق أو مساويا لهما، ويجوز للوزير عند الضرورة الاكتفاء بأن يكون رئيس هيئة التحقيق بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق.¹ وقد أو كل المشرع لمجلس الوزراء أمر تشكيل هيئات التحقيق بالنسبة لموظفي الفئة العليا وقد اشترط المشرع أن يكون رئيس هيئة التحقيق وأعضاؤها من موظفي الفئة العليا.

وأما مجلس الخدمة المدنية الكويتي فقد نص المشرع على تشكيله لممارسة الاختصاص التأديبي والذي اقتصر على توقيع نوعين من العقوبات اللوم والفصل بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية فقد راعى فيه الأوضاع الوظيفية العليا للموظفين القياديين بإخضاعهم للتأديب أمام مجلس خاص ذي مستوى عال، إلا أن هذا المجلس لا يغير من الطبيعة الإدارية للتأديب إذ لا تخرج طبيعة المجلس عن كونه لجنة وزارية من لجان مجلس الوزراء²، ولم يتضمن تشكيل مجلس الخدمة المدنية الكويتي بهيئة تأديبية أية عناصر قضائية تأكيداً للاتجاه الإداري الرئاسي الذي أخذ به قانون الخدمة المدنية الكويتي، ويختص الوزير في إيقاع عقوبة الفصل من الخدمة كون الوزير في الغالب يعد حكماً محايداً بين كل من الموظف ورؤسائه المباشرين الذين يمارسون سلطة الاتهام، وللوزير التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة عن وكيل الوزارة بالتعديل أو الإلغاء أو

¹ المادة 145ج من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007

² إرشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في مجال الوظائف العسكرية، رسالة دكتوراة، كلية حقوق عين شمس ، سنة 2001، ص118

الحفظ، أما وكيل الوزارة فله العديد من الصلاحيات في نطاق التأديب فإذا كان الموظف المراد تأديبه من شاغلي الوظائف المعاونة فإن وكيل الوزارة يختص بإصدار كافة العقوبات التأديبية ابتداء من الإنذار حتى الفصل من الخدمة.¹

ونحن نتمنى من المشرع الكويتي أن يراعي في تشكيل لجان التحقيق بأن تضم في عضويتها بعض العناصر المؤهلة تأهيلا قانونيا وأن يوكل أمر رئاسة هذه الهيئات إلى أحد الموظفين المجازين في الحقوق وذلك لضمان قيام هيئات التحقيق بدورها بكفاءة واقتدار ولا شك بأن هذه ضمانات كبيرة للموظف المتهم لأن الشخص الذي لديه خبرة في مجال العمل القانوني سوف يراعي الأصول القانونية أثناء التحقيق مع الموظف وأن يحذو حذو المشرع الأردني حيث تشكل لجان التحقيق من عضوين حقوقيين أمين عام وزارة العدل ومستشار من ديوان التشريع والرأي.

هذا وتجب الإشارة إلى أن المشرع الأردني في النظام الأسبق لعام 1998 على تشكيل هيئات تحقيق في حالتين: الأولى، إذا كان من رأي الجهة التي تنظر المخالفة أن توقع على الموظف الذي ارتكبها إحدى جزآءات تنزيل الراتب أو تنزيل الدرجة أو الاستغناء عن الخدمة أو العزل، والحالة الثانية: إذا رأت تلك الجهة أن تحيل الموظف المخالف إلى المجلس التأديبي، ففي هاتين الحالتين يكون تشكيل هيئة التحقيق وجوبيا،² أي أن المشرع جعل معيار تشكيل هيئة التحقيق من عدمه هو جسامة المخالفة.

¹ سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص82 و83
² حكم محكمة العدل العليا ، القضية رقم 98\329، الصادر بتاريخ 1999\1\24، المجلة القضائية ، السنة الثالثة ، العدد الأول ، لسنة 1999 ، ص413

وقد أجاز المشرع الأردني للإدارة في غير الحالات المتقدمة أن تشكل هيئة للتحقيق في المخالفة التي يرتكبها الموظف قبل توقيع الجزاء عليه وفي هذه الحالة يتوجب على الإدارة الالتزام بكافة مقومات التحقيق القانوني ، وقد قضت محكمة العدل العليا: "... بأن القاعدة العامة في الاجراءات التأديبية هي تحررها من القيود الشكلية إلا أنه ينبغي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية بحيث تكفل للموظف حق الدفاع عن نفسه وذلك بأن تتوفر له مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته و ضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه من مخالفات مسلكية ، وتمكينه من الدفاع عن نفسه وغير ذلك من مقتضيات الدفاع ولا يتعين ذلك إذا تطلب القانون إجراء تحقيق فحسب وإنما يجب الالتزام بها حتى إذا لجأت الإدارة مختارة إلى إجراء تحقيق دون حاجة إلى نص خاص عليه...."¹

ونحن نتمنى من المشرع الاردني أن يجعل التحقيق وجوبيا في كافة الاحوال وأن لا يقصره على توقيع العقوبات الجسيمة لأن التحقيق يشكل ضمانة مهمة للموظف المتهم، يقيه من خطر الوقوف موقف الاتهام أمام السلطات التأديبية لمجرد الشبهات كما أن التحقيق يوفر الكثير من الجهد والوقت على الإدارة العليا لأنه يكفل عدم تحريك المسؤولية التأديبية للموظف المتهم إلا وهي مرتكزة على أساس من الواقع والقانون، وبناء عليه يتم التخلص من الشكاوي التي تهدف إلى مجرد التجني وإصاق التهم بالآخرين وما يتبعها من تظلمات إدارية كانت أو قضائية.

¹ حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 97\322 ، الصادر بتاريخ 1997\12\6، المجلة القضائية السنة الأولى العدد السادس، السنة 1997، ص355

كما يؤخذ على المشرع الكويتي أنه أجاز التحقيق غيابيا إذا كان ذلك في مصلحة التحقيق، ونحن نتمنى على المشرع أن يجعل التحقيق وجوبيا في كافة الأحوال كونه ضمانا مهمة للموظف المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية.

المطلب الثاني ضمانات التحقيق

إن نصوص نظام الخدمة المدنية بشأن التأديب تهدف أساسا إلى توفير ضمانات سلامة التحقيق وتيسير وسائل استكمالها بغية الوصول إلى الحقيقة وليتمكن الموظف المتهم من الوقوف على عناصر التحقيق وأدلة الاتهام لإبداء دفاعه عن نفسه¹، وللتحقق ضمانات شكلية وأخرى موضوعية كما هو مبين تالياً:

أولاً: الضمانات الشكلية للتحقيق:

يقصد بالتحقيق الإداري التحري عن الحقيقة في التهمة الموجهة للموظف وجمع المعلومات عنها من كافة العناصر المتصلة بها²، ويعتبر التحقيق من أهم الضمانات التأديبية التي تهدف إلى تجنب إيقاع العقوبة على الموظف لمجرد الشبهة والاتهام، فهو إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد التوصل إلى فاعلها أو التثبت من صحة إسناده إلى الموظف، لا يوجد في التحقيق في الدعاوى التأديبية ما يوجب إفراغها في شكل معين، وضوابط التحقيق الإداري وشروطه غير محكمة بنصوص ولكنها تصدر في كنف قاعدة أساسية كلية هي تحقيق الضمان

¹ حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 66\23، مجلة نقابة المحامين، العدان 7 و8 لسنة 1966، ص725

² القاضي نصر الدين مصباح، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة،

والدفاع للمشتكى عليه والإخلال بهذه القاعدة يجعل التحقيق مشوبا بالقصور ويجب تأمين هذه الضمانات في التحقيق مع الموظف المتهم، من حيث سماع أقواله وتحقيق دفاعه بما يكفل الاطمئنان إلى صحة الوقائع المسندة إليه،¹ وتتمثل الضمانات الشكلية بضرورة تدوين التحقيق واستجواب الموظف المتهم والسماح له بتقديم بياناته.

أ. **تدوين التحقيق:** الأصل أن يتم التحقيق الإداري مع الموظف كتابة حيث نصت المادة 145/ 2 من نظام الخدمة المدنية الأردني على أن تكون إجراءات التحقيق موثقة ومثبتة في محاضر وموقعة من الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال.²

وبذلك فإن كتابة التحقيق الإداري أمر واجب سواء أجرت النيابة الإدارية أو المجالس التأديبية أو الجهة الرئاسية، وحكمة اشتراط الإثبات الكتابي للتحقيق أن في ذلك تمكين للكافة من الرجوع إلى وقائعه وملابساته لتكون حجة للموظف أو عليه دون الخشية من أن يمحو الحقيقة النسيان أو التجاهل.³ ويضاف إلى ذلك أن كتابة التحقيق تعمل على تيسير مهمة القاضي في الرقابة على مدى مشروعية ما قد ينجم عن التحقيق من جزاء.

ومع ذلك أجاز المشرع الأردني بالنسبة للعقوبات البسيطة أن يكون الاستجواب أو التحقيق شفاهة، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء فالأصل العام أن يتم التحقيق

¹ حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 97\314 الصادر بتاريخ 1997\10\18، مجلة نقابة المامين ، لسنة 1998، ص 841

² المادة 145 من نظام الخدمة المدنية الاردني لسنة 2007.

³ خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 106

كتابة والتحقيق الشفهي هو طريق استثنائية¹ ولا يشترط إفراغ التحقيق بشكل محدد فيجوز للمحقق الإداري أن يجري التحقيق دون أن يستصحب كاتباً وللمحقق أن يكتبه بنفسه ولا يكفي التعامل بالمكاتبات أو المذكرات والاستفسارات للقول بوجود تحقيق صحيح.²

نصت المادة 51 من قانون الخدمة المدنية الكويتي "تكون إحالة الموظفين من شاغلي مجموعتي الوظائف القيادية والعامّة إلى التحقيق بقرار من الوزير وتكون الإحالة بقرار من وكيل الوزارة بالنسبة لشاغلي الوظائف الأخرى ويثبت التحقيق إذا كان كتابة في محضر أو محاضر بأرقام سلسلة وتذييل كل ورقة من أوراقه بتوقيع المحقق والكاتب إن وجد" فلم يشترط القانون الكويتي الكتابة بقوله ويثبت التحقيق إذا كان كتابة أي أنه من الممكن أن يكون التحقيق شفاهة مثلاً.³

واجتهاد محكمة العدل الأردنية مستقر على وجوب أن يكون التحقيق مكتوباً، وبخلاف ذلك فإنها ترتب البطلان إذا تم إجراء التحقيق بصورة شفوية وقد قضت في أحد أحكامها: "...بما أن الثابت من كتاب رئيس جامعة مؤتة للشؤون العسكرية بالإنابة رقم ج م 150\6\4\1 بتاريخ 2000\10\9 الموجه لمدير القضاء العسكري والذي قال فيه نعلمكم بأن مجلس التأديب العسكري قد قام باستدعاء كل من الشهود والمتهمين واستمعوا إلى أقوالهم شفاهة والتي كانت مطابقة لما ورد في أقوالهم أمام هيئة التحقيق والتي ولدت قناعة لدى مجلس التأديب بارتكابهم للأفعال الواردة في محاضر هيئة التحقيق ومساعدتهم في إصدار الأحكام الموقعة عليهم ولم يقيم المجلس

¹ سليمان محمد الطماوي، *القضاء الإداري* - الكتاب الثالث - قضاء التأديب، دار الفكر العربي، سنة 1979، ص 548

² ممدوح الطنطاوي، *الدعوى التأديبية*، دار المعارف بالاسكندرية، ط 2، 2003، ص 453

³ قانون الخدمة المدنية الكويتي المادة 51

بندوين أو كتابة أوراق تحقيقية أخرى ، إن محاكمة المستدعي ورفاقه لم تتم بصورة كتابية فإن هذه المحاكمة تعتبر باطلة بطلانا مطلقا لأنها تمت بصورة شفوية ولم تدون في محاضر مكتوبة بما أن الثابت في المعاملات التي أجرتها هيئة التحقيق أنها لم توجه للمستدعي تهمة محددة ليتمكن من الدفاع عن نفسه ولم تحلف الشهود اليمين القانونية، فإن هذا الإجراء إهدار لأهم الضمانات التي يجب أن تتوفر للمتهم لأن هذا الإجراء هو من الإجراءات الشكلية الذي يترتب على إغفاله بطلان التحقيق.

وإن إغفال إيراد قاعدة تنظيمية لما يجب أن يراعى من أوضاع ويتبع من إجراءات في شأن التحقيق والمحاكمة التأديبية التي يتولاها مجلس التأديب العسكري لا يعني أن سلطة المجلس في هذا الصدد سلطة مطلقة لا تخضع لضوابط، وأن سير المحاكمة يجري على غير أصول وضوابط إذ إن ثمة قدرا من الضمانات الجوهرية يجب أن تتوفر كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية وهذا القيد تمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات وإن لم يرد عليه نص ويستلهم من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات سواء في المحاكمات التي تتطوي على جرائم جزائية أو جرائم تأديبية.... ولا يتأتى لمحكمة العدل العليا بسط رقابتها على القرار التأديبي المطعون فيه والسبب الذي قام عليه إلا إذا كانت المحاكمة التي جرت بحق المستدعي قد تمت بصورة قانونية ومدونة في محاضر مكتوبة تتضمن إحاطة المستدعي علما بالتهمة أو التهم المنسوبة إليه بشكل دقيق لا لبس فيه ولا إبهام وأن تتاح له الفرصة بعد ذلك ليعد الدفاع عن نفسه فتسمع أقواله مكتوبة وما يبيده من دفاع أو دفوع وأن تتضمن المحاضر شهادات الشهود الذين استمع إليهم المجلس التأديبي بعد حلف اليمين كضمانة

من ضمانات الدفاع الجوهرية وأن يمكن المستدعي من مناقشتهم وتقديم شهود النفي إن وجدوا، بما أن المحاكمة التأديبية التي جرت بحق المستدعي قد تمت بصورة شفاهية غير مكتوبة بما يحول دون المحكمة ومراقبتها وكان هذا العيب الشكلي الذي خالطها عيباً جوهرياً ينحدر بها إلى درجة البطلان المطلق بالإضافة إلى ما شاب التحقيق الذي أجري معه من عيوب فإن القرار المطعون فيه الذي استند إلى هذه المحاكمة والقاضي بفصل المستدعي من الجناح العسكري في جامعة مؤته يكون باطلاً وبما أن ما بني على الباطل باطل فإن قرار المصادقة على هذا القرار وبالتالي قرار تسريحه من الخدمة يكونان باطلين أيضاً...¹

وقد أصدرت المحكمة الإدارية أنه "المشروع لم يستلزم اتباع إجراءات محددة أو شكلاً معيناً في التحقيق الذي تجريه جهة الإدارة، إلا أنه يشترط أن تتوافر كافة المقومات الأساسية للتحقيق القانوني السليم باعتباره من أهم الضمانات في مجال التأديب، فإذا افتقدتها أضحي الأمر كأنه لم يتم ذلك التحقيق ما يؤثر على القرار أو القرارات التأديبية الصادرة بناء عليها ويصمها بالبطلان لصدورها غير مستخلصة استخلاصاً سائغاً من الأوراق فالتحقيق بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي المحايد والنزيه لاستبتيانه وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة واستظهار وجه الحقيقة في أمر اتهام موجه إلى إنسان لا يتسنى إلا لمن تجرد من أية ميول شخصية إزاء من يجري التحقيق معهم سواء كانت هذه الميول لجانبهم أو كانت في مواجهتهم ، إذ إن هذا التجرد هو الذي يحقق الحيادة والنزاهة والموضوعية التي تقود مسار

¹ حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 2000\13 المجلة القضائية السنة الخامسة ، العدد الأول ، ص523

التحقيق في مجرى غايته الحق والحقيقة والصالح العام الذي لا يتحقق إلا إذا ثبت لكل من يميل للحقيقة أنه تجرد لوجه الحق والعدل والقانون في حماية ضمير يحكم سلوك المحقق بأن يكون موجهاً في اتجاه استظهار الحقيقة أياً كان موقعها ، فإذا ما افتقد التحقيق أياً من تلك القواعد والضمانات الأساسية الواجب توافرها فيما يقوم بإجرائه ، بات التحقيق باطلاً وغير منتج لآثاره القانونية ، وتضحي جميع التصرفات والقرارات التأديبية الصادرة بناء عليه باطلة كذلك، وكان من المقرر أيضاً أن طلب إلغاء القرارات التأديبية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بطلب إلغاء القرارات الصادرة بتحميل العامل بما لحق رب العمل من خسارة باعتبار أن هذا الطلب يرتبط ارتباطاً جوهرياً بالشق الآخر من القرار الصادر بمجازاة العامل تأديبياً ووحدة الهدف الذي تفياه رب العمل بإصدار القرار بشقيه وهو مساءلة العامل عن المخالفات المنسوبة إليه بتوقيع الجزاء التأديبي عنها وتحميله الأضرار المترتبة عليها.¹

ب. سماع الشهود:

قررت الدائرة الإدارية في الكويت "أنه لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ، بحسبان أن التحقيق هو وسيلة استبانة الحقيقة ووجه الحق فيما ينسب إلى الموظف من اتهام وبغير أن يكون تحت يد الجهة الإدارية تحقيق مستكمل الأركان لا يكون في مكنتها الفصل على وجه شرعي وقانوني في الاتهام المنسوب إلى الموظف سواء بالبراءة أو الإدانة، ولا يكون التحقيق مستكمل الأركان صحيحاً من حيث محله وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتحقيق بحيث لا بد أن يحدد عناصرها

¹ حكم المحكمة الإدارية الكويتية ، طعن رقم 623 لسنة 2001، جلسة 2002/4/8.

بوضوح ويقين من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت فالتحقيق مع الموظف قبل تحقيق الجراء عليه يمثل في الواقع ضماناً له ابتغاء استظهار مشروعية الجراء وملاءمته"¹

أجاز نظام الخدمة المدنية الأردني للموظف المتهم أن يستدعي أي شخص للشهادة وأن يناقش الشهود الذين يدلون بشهاداتهم بخصوص المخالفة المرتكبة ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد القسم القانوني² ويترتب على مخالفة هذا الشرط بطلان التحقيق وكافة القرارات الصادرة على أثره وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا بأن "...استماع لجنة التحقيق إلى شهادة الشهود دون تحليفهم اليمين القانونية خلافاً لأحكام المادة 36ب من قانون نقابة الفنانين رقم 9 لسنة 1997، وخلافاً لما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية في العديد من قراراتها، هو إهدار للضمانات التي يجب أن يحاط بها الملاحق تأديبياً والتي تملئها المبادئ العامة في القانون وتكون التحقيقات بذلك باطلة ويكون القرار الصادر عن نقابة الفنانين بصفتها مجلساً للتأديب والقاضي بشطب اسم المستدعي من سجلات الأعضاء العاملين في النقابة ومنعه من ممارسة المهنة باطلاً أيضاً لأن ما بني على الباطل باطل...."³

أجازت المادة 57 من مرسوم الخدمة المدنية الكويتي التحقيق في غياب الموظف إذا اقتضت مصلحة التحقيق وهو امر منتهى ذلك أن التحقيق الغيابي يفتقد الضمانات وأبرزها المواجهة ولا شك أن عبارة مصلحة التحقيق مرنة جداً وفضفاضة وكان الأجدر بالمشرع أن يقيد

¹ حكم الدائرة الإدارية في الكويت ، في القضية رقم 1999/869، جلسة 2001/1/30 حكم غير منشور

- سعيد الشتيوي، *المسائل التأديبية للموظف العام*، المرجع السابق، ص 102

² المادة 145 من نظام الخدمة المدنية الاردني

³ حكم محكمة العدل العليا الأردنية ،بالقضية رقم 99\369 الصادر بتاريخ 2000\3\14 مجلة نقابة المحامين ،

لسنة 2000، ص 2987

الإدارة بهذا الشأن بعدم التحقيق لها بإجراء التحقيق الغيابي إلا في الحالات التي يتمتع فيها الموظف عن الحضور إلى التحقيق لسبب غير مشروع، إن بطلان الجزاء التأديبي لا يقتصر على عدم إجراء التحقيق مع الموظف فحسب بل يشمل التحقيق الذي لا يستوفي الضمانات الأساسية فهو يعد باطلا.¹

ثانيا: الضمانات الموضوعية للتحقيق في حالتي الوقف عن العمل والتفتيش:

منحت الجهة المختصة بإجراء التحقيق الحق في تفتيش الموظف ووقفه عن العمل احتياطيا. وللتحقيق الإداري ضمانات منها ما هو سابق على إجراءاته كضرورة الحصول على إذن من جهات معينة، ومنها ما هو معاصر لإجراءاته كضرورة أن يتم التحقيق في شكل مكتوب كأصل عام، وضرورة أن تقوم به جهة محايدة تمكن الموظف من إبداء دفاعه أمامها.

أ. الوقف عن العمل (كف اليد): أجازت المادة 149 من نظام الخدمة المدنية الأردني للوزير وقف الموظف المحال إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة عن العمل، وإن هذا الوقف وكضمانة موضوعية للتحقيق يتم إذا كانت مصلحة التحقيق تقتضي ذلك وليس لأي سبب آخر².

يعرف الوقف الاحتياطي بأنه إجراء احتياطي يتمثل في إقصاء الموظف مؤقتا عن ممارسة الوظيفة العامة، ويوضع هذا الاجراء الاحتياطي بغية تجنب النتائج الضارة التي يمكن أن يترتبها وجود موظف متهم جنائيا أو تأديبيا على رأس عمله الوظيفي، فضلا عما يستهدفه من تسهيل الإجراءات التأديبية خصوصا في مرحلة التحقيقات التأديبية، لذا يعد الوقف الاحتياطي امتيازاً إدارياً استقر الفقه والقضاء على أن السلطة الرئاسية تملك اتخاذها حتى لو لم يتضمن النظام

¹ سعيد الشتيوي، المسائلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص102

² المادة 149، نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007

الوظيفي نسا صريحا عليه، ولا يعد التزاما قانونيا يتعين على السلطة المختصة اتخاذه بمجرد إحالة الموظف إلى التأديب الوظيفي.¹

ونصت المادة 30 من مرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية الكويتي "إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو المصلحة العامة ذلك، يكون الوقف بقرار مسبباً لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر يجوز مدتها لمدة مماثلة يعود بانتهائها إلى عمله، فإذا كان وقف الموظف عن عمله لمصلحة التحقيق أوقف صرف نصف مرتبه ولا يرد له إلا إذا ثبت عدم مسؤوليته أو عوقب بالإذار أو بالخصم من المرتب لمدة لا تزيد على أسبوع... "2، وطبقاً لذلك يكون الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق بقرار من الوزير بالنسبة لشاغلي 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.

وفي القانون المصري نصت المادة 10 من القانون رقم 117 لسنة 1958 على أنه "المدير النيابة الإدارية أو أحد الوكلاء العاميين أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك، ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص فإذا لم يوافق الرئيس المختص على وقف الموظف وجب عليه إبلاغ النيابة الإدارية بمبررات امتناعه، وذلك

¹ شطناوي علي خطر، مبادئ القانون الإداري الأردني - الكتاب الثالث - الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص414

² قانون العمل الكويتي، رقم 38 لسنة 1964، المادة (30).

خلال أسبوع من طلبه، ولا يجوز أن تزيد مدة وقف الموظف عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة".¹

ولذلك نظمت التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني بالنيابة الإدارية المصرية إجراءات التحقيق في ضوء هذه الحقيقة وقررت أنه على عضو النيابة الإدارية أن ينهي التحقيق خلال الثلاثة أشهر التالية لصدور قرار الوقف فإذا وجدت أسباب تدعو إلى التأخير عن هذه المدة فعليه إعداد مذكرة توضيح المسائل المنسوبة إلى العامل الموقوف ودرجته وموطنه ومبررات استمرار وقفه وإحالتها لإدارة الدعوى التأديبية قبل انتهاء المدة بأسبوع على الأقل لعرض أمر مد المدة على المحكمة التأديبية (المادة 56) وعلى عضو النيابة كلما تبين له عدم الحاجة إلى استمرار الوقف، أن يعد مذكرة بطلب رفع الوقف أو إذا كان الموظف المحال للتحقيق موقوفاً بدون طلب من النيابة الإدارية (المادتان 58 و59).²

تنص المادة 149 من نظام الخدمة المدنية الأردني³ عند إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي أو إلى المدعي العام أو المحكمة يوقف عن العمل بقرار من الوزير فيجب إصدار قرار الوقف الاحتياطي إذا كان محلاً لملاحقات جنائية أو تأديبية، إلا أن هذه الأحكام تتسم بالغموض فتوحي بأن ملاحقة الموظف جنائياً تؤدي إلى ملاحقته تأديبياً وهو ما يخالف الواقع والقانون إذ إن العديد من الأفعال تشكل مخالفات مسلكية فقط أو جرائم جنائية فقط.⁴

¹ سليمان محمد الطماوي، *القضاء الإداري قضاء التأديب*، المرجع السابق، ص 563

² سليمان محمد الطماوي، *القضاء الإداري قضاء التأديب*، المرجع السابق، ص 565

³ نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007

⁴ شطناوي علي خطار، *مبادئ القانون الإداري الأردني - الوظيفة العامة*، المرجع السابق، ص 416

نص القانون الكويتي على أحكام الوقف عن العمل سواء لمصلحة التحقيق أو للمصلحة العامة، فنصت المادة 30 على أن يكون الوقف عن العمل في هاتين الحالتين بقرار مسبب ولمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر يجوز مدها لمدة مماثلة يعود الموظف بعد انتهائها إلى عمله. ويترتب على وقف الموظف عن عمله لمصلحة التحقيق وقف صرف نصف مرتبه ولا يرد له ما أوقف منه إلا إذا ثبت عدم مسؤوليته أو عوقب بالإذار أو بالخصم من المرتب لمدة لا تزيد على أسبوع.¹

ب. تفتيش الموظف المتهم: والتفتيش هو أحد الإجراءات القانونية للتحقيق المنصبة على شخص أو منزل المتهم أو مكان عمله أو غير ذلك مما يستعمله العاملون الذين يجري التحقيق معهم، ويهدف إلى ضبط أدلة المخالفة موضوع التحقيق وكل ما يفيد في كشف الحقيقة من أجل إثبات ارتكاب المخالفة ونسبتها للمتهم.²

ونظرا لخطورة هذا الإجراء بالنسبة للعامل لمساسه المباشر بحريته وكرامته وحرمة مسكنه، فقد أحيط استخدامه بضمانات قوية حيث وُضع لإجرائه شروط وللإذن به وتنفيذه ضوابط مع ترتيب البطلان جزاء الخروج على ذلك.

وتقضي المادة التاسعة من القانون المصري رقم 117 لسنة 1958 بأنه "يجوز لمدير النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكلاء العاملين في حالة التحقيق أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفة المالية أو الإدارية إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو

¹التشريعات الكويتية، قانون العمل رقم 38 لسنة 1964، جمعية المحامين الكويتية، ط4، س2005

²خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص151

لاتخاذ هذا الإجراء، ويجب في جميع الأحوال أن يكون الإذن كتابيا وأن يباشر التحقيق أحد الأعضاء الفنيين..."

وقد تولت المادة 14 من اللائحة الداخلية تفصيل هذا الحكم بقولها: يباشر التفتيش أحد أعضاء النيابة بحضور المراد تفتيشه أو من ينيبه عنه كلما كان ذلك ممكنا، فإذا لم يكن ذلك ميسورا وجب أن يحصل التفتيش بحضور شاهدين بالغين من أقاربه أو من القاطنين معه أو من الجيران، ويراعى هذا الترتيب قدر الامكان ويثبت ذلك في المحضر، وإذا وجد العضو القائم بالتفتيش في المنزل أثناء تفتيشه أوراقا مختومة أو مغلقة بأي طريقة فلا يجوز فضها بل توضع في حرز ولعضو النيابة المحقق وحده فضها والاطلاع على الأوراق على أن يتم ذلك إذا أمكن بحضور صاحب الشأن، ويدون ملاحظاته عليها، ويرد مالم يكن لازما للتحقيق ويحرر محضرا بكل ذلك.¹

¹ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري-قضاء التأديب، المرجع السابق، ص561

المبحث الثاني

حيادية أعضاء ومجالس التأديب

من المفترض أن تتصف هيئات التحقيق والمحاكمة بالحيادة والنزاهة والموضوعية فمن بديهيات الحيادة أن لا تكون الإدارة خصما وحكما في ذات النزاع فيجب أن يبدي الخصوم في الدعوى التأديبية أوجه دفاعهم بحرية، ويجب احترام المبدأ الأساسي بأن لا يكون ذات الشخص خصما وحكما وأن يتمتع الموظف المتهم بحق الرد ومخالفة هذا المبدأ تفرغ الضمانات التأديبية من مضمونها ومحتواها فتصبح بلا معنى حقيقي.

كما ويعني ذلك تطبيق مبادئ التأديب على كل الموظفين سواء بسواء فلا يجوز للإدارة أن توقع الجزاء على أحد الموظفين بسبب مخالفة معينة ثم تتغاضى عنها إذا ارتكبها موظف آخر.

المطلب الأول

مبدأ الرد والتحي

لضمان اعتبارات الحيادة والنزاهة يجب أن يمنح الموظف وسيلة لتحقيقها وهي أعمال مبدأ الرد والتحي ولا يجوز إثارة عدم الاستجابة لطلبات رد أعضاء المجلس التأديبي أو بعضهم عند وجود سبب من أسباب رد القضاة.

فضمان (الحياد) لمن يشترك في عضوية مجالس التأديب و(حق الرد)¹ وهو حق الموظف المتهم بالاعتراض على اشتراك أحد الأشخاص المعينين في مجلس التأديب لمحاكمته لأسباب

¹كنعان نواف، القانون الإداري - الكتاب الثاني، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1،

محددة تتعلق بالحدية والنزاهة، وكفالة (حق التنحي) بطلب أحد أعضاء مجلس التأديب تنحيته عن الاشتراك بعضوية مجلس التأديب الذي ينظر في المخالفة لأسباب يستشعر معها بالحرص إن اشترك بعضوية مجلس التأديب، وبهذا الخصوص تطبق الأحكام الخاصة برد القضاة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني لتطبيقها على أعضاء المجلس التأديبي.

من هنا نجد انه يترتب على ضمانه حيده الهيئة التأديبية كفالة حق الرد الذي يعطي الموظف حق الاعتراض على شخص أحد أعضاء هيئة التأديب لأسباب تتعلق بالحدية.

وقد كفلت المادة 140 من نظام الخدمة المدنية الأردني حق التنحي حيث جاء في نصها: "أ- توفر الضمانات التالية للموظف قبل إيقاع أي عقوبة عليه:-

"التجرد من قبل رؤساء وأعضاء لجان التحقيق أو المجلس التأديبي المشكل أي منهما بمقتضى أحكام هذا النظام من أي اعتبارات شخصية أو التنحي في الحالات التي يوجد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق أو إيقاع العقوبة، كما لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها.¹

وقد اكدت محكمة العدل العليا الاردنية في العديد من أحكامها على ضرورة حياد رئيس وأعضاء المجلس التأديبي، وقد قضت في أحد احكامها بأن: "..... الخصم لا يجوز أن يكون حكماً، كما أن هناك قاعدة مستقرة في الضمير تملئها العدالة المثلى ولا تحتاج إلى نص يقررها، وهي أن من يجلس مجلس الحكم يجب ألا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم حتى تصفو نفسه من كل ما يستشف منه رأي في المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدماً بين يديه فيزرع ثقته

¹نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007، المادة رقم 140

فيه أو يقضي على اطمئنانه إليه، وعليه فإن تشكيل المجلس التأديبي (الذي حاكم المستدعي) برئاسة النقيب الذي حرك الشكوى التأديبية ضد المستدعي وكان أحد الشهود الذين اسمتعت اليهم لجنة التحقيق وأبدى قناعته من خلال هذه الشهادة بالتهم التي نسبها للمستدعي، فيكون بالتالي تشكيل المجلس التأديبي باطلاً، ذلك لأنه لا يجوز له -أي النقيب- أن يشترك في محاكمة المستدعي " ¹.

كما وكفل المشرع في نظام الخدمة المدنية الأردني للموظف المتهم حق رد رئيس وعضوي المجلس التأديبي، من خلال تطبيق أحكام رد القضاة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية على أعضاء المجلس التأديبي.

إن حالات عدم الصلاحية على النحو التالي²: (يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوى، ممنوعاً من سماعها ولو لم يرده أحد من الخصوم في الأحوال الآتية:

- 1- إذا كان زوجاً لأحد الخصوم أو كان قريباً أو صهراً له إلى الدرجة الرابعة.
- 2- إذا كان له أو لزوجه خصومة قائمة مع أحد الخصوم أو مع زوجه.
- 3- إذا كان وكيلاً لأحد الخصوم في أعماله الخاصة، أو وصياً عليه أو مظنونة وراثته له، أو كان زوجاً لوصي أحد الخصوم أو القيم عليه أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بهذا الوصي أو القيم أو بأحد أعضاء مجلس

¹ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، بالقضية رقم 99/396، الصادر بتاريخ 2000/3/14، المجلة القضائية السنة الرابعة، العدد الثالث، لسنة 2000، ص 269.

² المادة (133) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988.

إدارة الشركة المختصة أو أحد مديريها وكان لهذا العضو أو المدير مصلحة في الدعوى القائمة.

4- إذا كان بينه وبين أحد قضاة الهيئة صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة أو كان بينه وبين المدافع عن أحد الخصوم صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الثانية.

5- إذا كان بينه وبين أحد قضاة الهيئة صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة أو كان بينه وبين المدافع عن أحد الخصوم صلة قرابة أو مصاهرة من الدرجة الثانية.

6- إذا كان قد أفتى أو ترفع عن أحد الخصوم في الدعوى ولو كان ذلك قبل اشتغاله في القضاء، أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكماً أو كان قد أدى شهادة فيها.

7- إذا رفع دعوى تعويض على طالب الرد أو قدم ضده بلاغاً لجهة الاختصاص.

ويقع باطلاً عمل القاضي أو قضاؤه في الحالات المبينة أعلاه ولو تم باتفاق الخصوم¹، كما لقد أجازت المادة (34) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988 رد القاضي

إذا توافرت إحدى الحالات التالية:

1- إذا كان له أو لزوجه دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها أو إذا وجدت لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم أو مع زوجه بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي، ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه.

¹ المادة (133) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988.

2- إذا كان لمطلقته التي له منها ولد أو لأحد اقاربه أو أصهاره على عمود النسب، خصومة قائمة أمام القضاء مع احد الخصوم في الدعوى أو مع زوجه، ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده.

3- إذا كان أحد الخصوم يعمل عنده.

4- إذا كان قد اعتاد مساكنة أحد الخصوم أو كان قد تلقى منه هدية قبيل رفع الدعوى أو بعده.

5- إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل. وفي كل الأحوال، أجاز قانون أصول المحاكمات المدنية للقاضي، وحتى لو كان صالحاً لنظر الدعوى ولو لم يكن به سبب للرد، وإذا استشعر الحرج من نظر الدعوى لأي سبب، أن يعرض أمر تنحيته على رئيس المحكمة للنظر في هذا القرار¹.

ويقدم الموظف المتهم طلب الرد مشتملاً على أسبابه ووسائل إثباته إلى رئيس المجلس التأديبي، ويجب تقديم طلب الرد قبل الدخول في المحاكمة ما لم يكن سبب الرد متولداً من حادث طرأ بعد الدخول في الدعوى أو المحاكمة، فيشترط عندئذ لقبول طلب الرد أن يقدم في أول جلسة تلي هذا الحادث².

1 المادة (135) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988.

2 المادتان (136، 137) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988.

المطلب الثاني

حياد سلطتي الاتهام والحكم

يعد إخلالا بالحيادة والنزاهة اشتراك ذات الشخص في هيئات التحقيق والتأديب ما لم يكن التحقيق أولياً لا يوجبه القانون، قضت محكمة العدل العليا "...يتضح أن النظام لا يوجب إجراء تحقيقات أولية بشأن الشكوى وإنما يستند المدير إلى جواب المشتكي عليه في إحالته أو عدم إحالته إلى المجلس التأديبي، ولهذا فإن التحقيقات الأولية تحقيقات لا يوجبها النظام ولا يستند إليها في إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي وبالتالي فإنه لا يمتنع على الموظف الذي قام بها الاشتراك في المجلس التأديبي.1 لم يضع المشرع الأردني تعريفاً لمفهوم الحياد، بل اكتفى بذكر الأسباب التي تؤثر في حياد عضو المجلس التأديبي، والحياد يعتبر من الضمانات المهمة التي تضمن للموظف المتهم نزاهة وعدالة من يحاكمه.

وقد أكدت محكمة العدل العليا الاردنية في العديد من أحكامها على ضرورة حياد رئيس وأعضاء المجلس التأديبي، وقد قضت في أحد أحكامها على ضرورة حياد رئيس وأعضاء المجلس التأديبي، والحياد يعتبر من الضمانات المهمة التي تضمن للموظف نزاهة وعدالة من يحاكمه ويشمل ذلك تطبيق مبادئ التأديب على كل العاملين سواء بسواء فلا يجوز للإدارة أن توقع الجزاء على أحد العاملين بسبب مخالفة معينة ثم تتغاضى عنها إذا ارتكبها عامل آخر.

ومن مظاهر مبدأ الحيادة أيضاً أن تتوافر في أعضاء هيئة التأديب حسن النية ولا يجوز أن يكون الشاكي في نفس الوقت عضواً في هيئة التأديب، وأصبح من المبادئ الراسخة قانوناً الفصل

¹شطناوي علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية-عمادة البحث العلمي، عمان-

بين سلطتي الاتهام والحكم فلا يجوز أن يكون موجه الاتهام خصما وحكما في آن واحد كما لا يجوز أن يكون القاضي طرفا في النزاع.¹

فيقوم مبدأ الحيادة على أساس أنه لا يجوز للشخص الواحد أن يجمع بين صفة الخصم والحكم في وقت واحد فمن يبد رأيه المسبق يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها ويترتب على هذا المبدأ ما يلي:

1. الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم

2. عدم وجود اعتبارات شخصية أو وظيفية أو موضوعية تؤثر في حيادة السلطة التأديبية.

وقاعدة حيادة الجهة التي تصدر الحكم بالعقوبة التأديبية تعتبر من المبادئ المستقرة التي لا تحتاج إلى نص، وقد استقر على هذه القاعدة قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث قررت أن رئيس مجلس التأديب الذي تقدم بمذكرة إلى مدير جامعة الاسكندرية أثناء سير الدعوى التأديبية بطلب إحالة الطاعن إلى المحكمة التأديبية وقد أفصح في مذكرته عن أسباب هذه الإحالة فإنه يكون بذلك قد أبدى رأيا مسبقا في الدعوى التأديبية مما يفقده صلاحيته فيها ويجعل عمله باطلاً وبذلك يكون القرار المطعون فيه قد شابته عيب انحدر به إلى درجة الانعدام.

غير أن ضمانات الحيادة لا تجد تطبيقا فعليا في ظل نظام التأديب الرئاسي والذي لا يعرف التفرقة بين سلطة الاتهام والإدانة فالإدارة هي التي تتهم وهي التي تعاقب ويكون بوسع الرئيس الإداري أن يضطلع بمهمة الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء.²

¹ محارب علي جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، سنة 2004، ص 271

² خليفة عبد العزيز، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، بدون ناشر، 2003، ص 185

المبحث الثالث

تسبب القرار التأديبي

من الضمانات المهمة التي تعاصر توقيع الجزاء التأديبي، تسبب القرار الصادر بتوقيع الجزاء، فالتسبب يجيب التساؤل عن الواقعة أو الوقائع التي دفعت السلطة التأديبية إلى توقيع الجزاء التأديبي بحق الموظف المتهم.

ويقصد بتسبب القرار التأديبي وجوب ذكر سبب توقيع العقوبة التأديبية في صلب القرار التأديبي ببيان العقوبة والمخالفة التي كانت سببا لتوقيعها، والغاية من التسبب تمكين المحكمة من الاطلاع على وقائع الخصومة والبيانات المقدمة فيها ودفاع الخصوم ودفوعهم بهدف تمكين القضاء من بسط رقابة على القرارات التأديبية، فتسبب القرار التأديبي ذكر الإدارة في صلبه لمبررات إصداره، بهدف إحاطة المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها تم عقابهم¹. ويقصد به كذلك أن يذكر في صلب القرار التأديبي الحالة الواقعية أو القانونية التي دعت رجل الإدارة إلى إصدار هذا القرار أي ذكر المخالفة التأديبية التي من أجلها تمت معاقبة الموظف².

والتسبب كذلك هو الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري وبالتالي يكون القرار مسببا إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار، فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار ومن ثم فإنه ينتمي للمشروعية الخارجية للقرار³.

¹ خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 231

² القبيلات حمدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 355

³ محمد أبو العينين ماهر، دعوى الإلغاء وفقا لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن، 2002/21،

الكتاب الثاني، ص 153

ويعد التسبب من الضمانات التي تكفل عدالة العقوبة الموقعة، لأن إلزام السلطة التأديبية بالتسبب، يعني ذكرها للأسباب الحقيقية التي دفعتها إلى توقيع الجزاء التأديبي على الواقعة أو الوقائع المرتكبة من قبل الموظف ، والتي تشكل بحد ذاتها مخالفة مسلكية تستوجب العقاب، وهذا التسبب يعطي المحكمة مراقبة العنصر الواقعي في القرار الصادر بتوقيع الجزاء فقضاء محكمة العدل العليا مستقر على أنها محكمة وقائع ومحكمة قانون، ولها أن تتأكد من أن الواقعة المنسوبة للموظف ثابتة بحقه، وأن مجرد اقتناع رجل الإدارة بالواقعة لا يحول دون تدخل المحكمة في بسط رقابتها على ثبوت الواقعة وتكييف الفعل المنسوب للموظف إن كان يشكل ذنباً تأديبياً أو لا¹. نصت المادة 5/140 من نظام الخدمة المدنية الأردني على وجوب تسبب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية" كما ورد في المادة 55 من نظام الخدمة المدنية الكويتي "لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه"².

فضمانا لكفالة حق الدفاع أوجب المشرع التأديبي الأردني تسبب القرارات الصادرة بتوقيع الجزاءات التي تصدرها السلطات التأديبية والتسبب من المبادئ الأساسية للنظام القضائي وهو يقتضي تحديد وصف الوقائع وصفاً قانونياً مع بيان ما أحاط بها من مؤثرات وتكييفها التكييف القانوني وصحة اسنادها للأشخاص ومواد القانون أو اللوائح أو التعليمات بعد مناقشة الأدلة والدفع بحيث تكشف الأسباب عن الإلمام بكافة العناصر والإحاطة بجميع الوقائع المنتجة

¹ انظر حكم محكمة العدل العليا، بالقضية رقم 78/73، الصادر بتاريخ 1987/11/1، مجلة النقابة، لسنة 1988، ص 1500.

² المادة 55 من نظام الخدمة المدنية الكويتي، لسنة 1979

في الإثبات.¹ فتسبب القرار ليس فقط مجرد ضمانة شكلية معاصرة لإصدار الجزاء التأديبي وإنما يعني أسلوباً للتقييد الذاتي للإدارة لأنه يعني بالنسبة لها التأثير على مضمون القرار وأنها ملزمة أن تبحث الأسباب القانونية والواقعية لقرارها وهذا يعني ابتعادها عن التحكم² فأما عن ضوابط تسبب الجزاء التأديبي فيجب أن يكون التسبب مباشراً ومعاصراً لصدور القرار وأن يكون مفصلاً بالدرجة التي تتفق وصفة القرار معلناً لصاحب الشأن كما يجب أن يرد التسبب في صلب القرار ذاته، وأن تكون أسباب القرار متناسقة وسائغة، ويعني ذلك أن تكون النتيجة التي انتهت إليها سلطة التأديب أو الأسباب التي بني عليها القرار التأديبي قد استخلصت من أصول موجودة بالأوراق، فإذا كانت هذه النتيجة منتزعة من أصول غير موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها فإن التسبب لا يكون سائغاً مما يفقد القرار لركن السبب.³ كما أن أهمية التسبب تنبع كذلك من أن القرار المسبب يحمل الثقة والإقناع به، بينما الجزاء الخالي من الأسباب لا يمكن الوثوق به على الإطلاق فمثل هذا الجزاء يحمل دائماً في طياته بذور الشك والريبة.

والقاعدة المستقرة فقهاً وقضائياً، بأن الإدارة غير ملزمة بالتسبب، إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك، فكل قرار إداري يصدر عن الإدارة، ومنها القرارات التأديبية، يعتبر أنه قام على أسباب صحيحة مستهدفة المصلحة العامة، ما لم يثبت الطاعن عكس ذلك.⁴ وقد نص نظام الخدمة

¹ طنطاوي ممدوح، *الدعوى التأديبية*، المرجع السابق، ص 460

² عبد اللطيف محمد، *تسبب القرار الإداري*، دار النهضة العربية، 1996، ص 51

³ خليفة عبد العزيز عبد المنعم، المرجع السابق، ص 135

⁴ أنظر حكم محكمة العدل العليا، بالقضية رقم 99/118، الصادر بتاريخ 1999/7/11، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

المدنية الأردني في المادة (154/أ) على وجوب اشتمال القرار النهائي الصادر عن المجلس التأديبي بتوقيع الجزاء، على الأسباب والعلل التي بني عليها، مستخلصة من البيانات المقدمة في الدعوى ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها¹، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: "إن تسبب القرار الإداري لا يكون لازماً إلا إذا أوجبه القانون"، وقضت أيضاً "يجب التفريق بين تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره، فالتسبب لا يكون لازماً إلا حيث يوجبه القانون، أما السبب فيجب أن يكون قائماً وصحيحاً سواء كان التسبب لازماً أو غير لازم"

قررت محكمة التمييز الكويتية أن جهة الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا ألزمتها القانون،² وجد هذا المبدأ تبريره عند بعضهم في أن التسبب قد يشكل عائقاً على السلطات الإدارية من أداء أعمالها بسهولة ويسر بما يتضمنه من إعداد وبحث وتمحيص وهو ما يشكل عبئاً على الإدارة، وفي ذلك تقول المحكمة الكلية - الدائرة الإدارية - في دولة الكويت أنه إذا كانت الإدارة كأصل عام غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا حيث يلزمها القانون بذلك، إلا أنها إذا ذكرت أسباباً معينة لقرارها خضع لرقابة القضاء الإداري الذي له تمحيص هذه الأسباب وتبين مدى موافقتها للقانون من عدمه.³ أما القضاء الإداري فقد استقر على وجوب تسبب القرار التأديبي حتى لو لم

¹ المادة 5/140 من نظام الخدمة المدنية الأردني

² حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم 99/496/جلسة 2000/3/6، مجلة القضاء والقانون، السنة 28 يونيو، 2003، ص154.

- حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن 301 لسنة 1991 إداري، جلسة 1992/1/19، موسوعة أحكام محكمة التمييز، المرجع السابق، ص184

³ حكم الدائرة الإدارية في الكويت، القضية 1075 / 2001، جلسة 2002/5/28، حكم غير منشور

يكن هناك نص يلزم الإدارة بالتسبيب،¹ إن القضاء الكويتي لم يتطرق إلى وجوب تسبيب الجزاءات التأديبية دون نص، ولكن ذلك لا يشكل أية صعوبات لأنه حتى ولو لم يكن التسبيب واجبا فإنه يكون مفروضا باعتباره أحد المبادئ القانونية العامة.

ويلاحظ أن المشرع الأردني سابقا كان يميز بين القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية، والقرارات الصادرة عن المجالس التأديبية، حيث يشترط تسبيب القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية دون القرارات الصادرة عن السلطات التأديبية الرئاسية، ولا شك أن هذا التمييز منتقد، ولا يحقق العدالة، وهذا ما دفع المشرع للتدخل في النظام الحالي لإلزام السلطات التأديبية الرئاسية بتسبيب قراراتها، حماية للموظف المتهم ومنعاً لهذه السلطات من إساءة استخدام سلطاتها عند توقيعها للجزاءات التأديبية بحق مرؤوسيه.

وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية مستقر على: "..... أنه كلما ألزم المشرع جهة الإدارة بتسبيب قراراتها، وجب عليها أن تذكر الأسباب واضحة جلية، وإلا فيكون القرار مجافياً للقانون وباطلاً..... وإن الإجماع قد انعقد على أن أسباب القرار تكون خاضعة لرقابة المحكمة لتعرف مدى صحتها من الوجهة القانونية ومدى مطابقتها للقانون، وما إذا كانت الإدارة في مباشرتها لسلطاتها قد انحرفت عنها أو أنها سلكت طريق الحيدة، حتى إذا ظهر أنها غير صحيحة واقعياً أو منطوية على مخالفة للقانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله كان القرار معيباً وحق للمحكمة أن تقضي بإلغائه....."2.

¹ رسلان أنور، سلطة وضع تقارير كفاية الموظفين وضمائماتها في دول مجلس التعاون الخليجي، مجلة الإداري، سلطنة عمان، عدد 38، 29 ديسمبر 1989، ص401 ومابعدها.

² حكم محكمة العدل العليا، بالقضية رقم 95/5، مجلة نقابة المحامين، العددان (1-2) لسنة 1959 ص1.

وقضت في حكم آخر :"أن القول بأنه إذا لم يشترط القانون تسبب القرار الإداري، فإن ذلك لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا الصدد، بل لا بد من أن يقوم القرار الإداري على سببه أو مسوغه القانوني، وإن كان قولاً صحيحاً، إلا أن عبء إثبات أن القرار قد بني على سبب غير قانوني أو واقعي صحيح يقع في مثل هذه الحالة على عاتق المدعي"¹. ويتضمن تسبب القرار التأديبي عدة عناصر أهمها:²

أولاً: تحديد الواقعة أو الوقائع الموجبة للعقوبة التأديبية ، وأن تكون هذه الوقائع حقيقية لا وهمية، وأنها تشكل جرماً يعاقب عليه القانون.

ثانياً: بيان الأساس القانوني الذي استندت إليه السلطة التأديبية في اعتبار أن الذنب المقترف من قبل الموظف يشكل جرماً تأديبياً، فيجب أن يكون الأساس القانوني واضحاً، ومع أن الجريمة التأديبية لا تخضع لمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) على النحو المقرر في القانون الجنائي، إلا أنها تخضع للشرعية بالمعنى الواسع، فهي ترتبط بمخالفة قاعدة أو أمر ملزم³.

ثالثاً: الرد على ما يبديه الموظف من أوجه الدفاع: إذ يتضمن تسبب القرار التأديبي الرد على ما يبديه الموظف من أوجه الدفاع، إذا كان هذا الدفاع متعلقاً بموضوع الدعوى، أي أن الفصل فيه لازم للفصل في الموضوع، فإنه يتوجب على سلطة التأديب أن ترد على هذا الدفاع، ولكن السلطة التأديبية غير ملزمة بتعقب دفاع الموظف في كل وقائعه وجزيئاته، ما

¹ حكم محكمة العدل العليا، بالقضية رقم 74.37، مجلة نقابة المحامين العدان (7-8) لسنة 1974، ص 829.

² السيد محمد إبراهيم، بحث بعنوان *حدود الرقابة الإدارية على صحة السبب في القرار الإداري*، منشور في مجلة العلوم الادارية س4، العدد الثاني، ديسمبر (كانون الأول) 1965، ص 419 وما بعدها.

³ عبد الفتاح عبد البر، *الضمانات التأديبية*، المرجع السابق، ص 253.

دامت قد أبرزت إجمالاً الحجج التي كونت منها عقيدتها، طارحة بذلك ضمناً الأسانيد التي قام عليها دفاعه¹.

المبحث الرابع

تناسب العقوبة مع المخالفة التأديبية

إن الأصل في العقوبة هو معقوليتها، فلا يكون التدخل بها إلا بقدر لزومها، كي لا تكون إيلا ما غير مبرر، ولا يجوز كذلك التجاوز بمداهها أو طريقة تنفيذها، بل يجب أن تترجم معايير الحق والعدالة، التي لا يصادم تطبيقها ما يراه أوساط الناس تقييماً خلقياً واعياً لمختلف الظروف ذات الصلة بالجريمة.²

نص نظام الخدمة المدنية الأردني على مبدأ التناسب في المادة 4/أ/140 "التناسب بين العقوبة المتخذة وطبيعة المخالفة المرتكبية وعدم المغالاة أو التساهل في الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف"³.

إن المقياس لاختيار الجزاء أو التناسب هو ذو طبيعة مزدوجة، فهو من ناحية منظور الشروط التي يجب أن تتوفر لمشروعية الجزاء، كشرط إجرائي، باعتبار أن الإدارة لا بد أن تنقيد به ضمن باقي شروط اختيار الجزاء حتى يكون قرارها صحيحاً، ولكن بالنظر إليه من حيث

¹ أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بتاريخ 1963/1/26، (المجموعة) س8ق، ص ع1، ص621.
² محمد أبو العينين ماهر، *وجيز أحكام المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا* من عام 1971 حتى 10/1/2002 - ملحق كتاب الدفوع أمام قاضي القانون العام - ص93

- حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 2 لسنة 15 في جلسة 1997 / 1/4
- أنظر الحكم في القضية رقم 152 لسنة 18 ق، دستورية جلسة 1998/6/6 المنشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الرابع، 1998، ص75

3 المادة 4/أ/140 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لعام 2007

ذاتيته الخاصة فهو ضمانة موضوعية، والمشرع يلزم بالتناسب ويختار الجزاء والإدارة لا تنقيد بالجزاء فحسب بل كذلك تلتزم باتخاذها عند وقوع المخالفة المبررة له وفقا لنص القانون¹ مما يفرض التزاما بالعقوبة أيضا ولكن في نطاق آخر هو تقدير الوقائع التي تجيز لها تنفيذ الجزاء، إن التناسب ينبغي لاتخاذها بذل العناية الكافية في التقدير، فالسلطة التقديرية ليست مطلقة وترد عليها قيود الهدف منها، ورقابة تحقق هذا الهدف أمام القضاء والملابسات التي تحيط بتطبيق الرقابة الواردة على كيفية وحرية التقدير².

تكمن أهمية التناسب في اختيار الجزاء في أن فلسفة العقاب التأديبي تطورت كثيرا فالموظف المذنب لم يعد ينظر إليه كمجرم يجب بتره من المجتمع الوظيفي، وإنما أصبح ينظر إليه كشخص بحاجة إلى التقويم والإصلاح، وعلى ضوء ذلك اتجهت فلسفة العقاب إلى استعمال العديد من الوسائل التي من شأنها تهذيب الموظف وإصلاحه والعفو عنه إذا كان ذلك في مصلحة المرفق،³ كما ذهبت محكمة التمييز في الكويت إلى القول "بفرض قيام المطعون ضده بإعطاء أحد الأشخاص مجانا القليل من الخمر وإن كان يشكل ذنبا إداريا في حق المطعون ضده إلا أنه لا يتناسب مع جزاء الفصل الذي أوقعته الإدارة"⁴، إن الالتزام بالتناسب لا يعني عدم الجنوح بالشدة

1 سعيد شتيوي ، *المسائل التأديبية للموظف العام* ، المرجع السابق، ص 188

2 النجار زكي، *الوجيز في تأديب العاملين* ، الهيئة المصرية للكتاب 1986 ، ص224

- أنظر كذلك: شطناوي علي خطار ، *الرقابة القضائية على الظروف الخارجية لإصدار القرار الإداري* - مجلة الحقوق - جامعة الكويت، العدد الثالث ، السنة 25 سبتمبر 2001، ص327.

³ أنظر: وحيد رأفت، *العفو عن العقوبة في النظام الكويتي*.

- وكذلك أنظر: *حق المتهم في العفو وتخفيف العقوبة في دستور الكويت والتشريعات الكويتية القائمة* ، مجلة المحامي، عدد5 ، مايو 1972.

4الطعن رقم 76 لسنة 1986 ، جلسة 1986/12/31، موسوعة المبادئ التي قررتها محكمة التمييز - الدعوى

الإدارية - الجزء الثالث، ص313

مع الموظف المخطئ وإنما يعني الملازمة بين المخالفة وبين الجزاء الموقع عنها على ضوء التحديد الدقيق لوصف المخالفة في ضوء الظروف والملابسات المشتملة لأبعادها.¹

لم تشهد الرقابة القضائية في نطاق القرارات التأديبية في الكويت تطورات متلاحقة كما شهدته في فرنسا ومصر، فحادثة القضاء الكويتي جعلته يتلقف الحلول الواردة من الدول الأخرى خاصة من مصر، واستمر القضاء الكويتي بعد إنشاء الدائرة الإدارية على نهجه السابق والمتمثل بإخضاع القرارات التأديبية التي تصدرها السلطات التأديبية لرقابته للتحقق من مدى التناسب بين المخالفة الإدارية والجزاء التأديبي.²

وعليه ذهبت محكمة التمييز إلى القول بأنه ولئن كان لجهة التأديب سلطة تقدير الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليه في ذلك ، إلا أنه مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو ، والذي من صورته عدم الملازمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره وقرار الجزاء المشوب بالغلو يخرج من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية. وقررت أن الحكم المطعون فيه

¹الأدغم جلال، حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم، 2485 و2486 و2526 لسنة 40ق، جلسة 1/28/

2001 المرجع السابق، ص25

² لا تقتصر رقابة التناسب في القانون الكويتي على القرارات التأديبية المتعلقة في الموظفين بل وحتى القرارات التأديبية المتعلقة بالطلبة تخضع لرقابة التناسب فقد ذهبت الدائرة الإدارية إلى إلغاء قرار الفصل الموقع على طالبة بسبب مشاركتها مع إحدى الطالبات بجامعة الكويت حيث قضت إلى أنه "ولما كانت المدعية قد تشابكت مع الطالبة... وكان ذلك بمناسبة دفاعها عن نفسها كما أكدت التحقيقات ذلك وكان ذلك أثناء الرحلة العلمية مما يعد في نطاق الحرم الجامعي حكما، إلا أنه بوسع الجهة الإدارية المدعى عليها المختصة التدرج في العقوبة واختيار الجزاء المناسب من بين الجزاءات أما وإنها قد تخيرت عقوبة شديدة أضرت بالمدعية ولا تتناسب مع ما ارتكبه من ذنب فإن هذه العقوبة لا تتناسب مع المخالفة المنسوبة للمدعية مما يضحى معه القرار الصادر بفصل المدعية قد صدر مشوبا بالغلو وبالتالي فهو غير مشروع"

- حكم الدائرة الإدارية- في الدعوى رقم 781-2001 جلسة 10/11/2001 حكم غير منشور.

أقام قضاءه على ما خلص إليه من أن القرار المطعون فيه والمطلوب إلغاؤه صدر استناداً إلى مذكرة الدائرة القانونية بوزارة التربية والمتضمنة حضور المطعون ضده إلى عمله متأخراً يوماً وانصرافه في ذات اليوم قبل انتهاء العمل وتركه العمل في يومين آخرين بإذن، وتجاوز مدة هذا الإذن وأن ما نسب إلى المطعون ضده في هذه المذكرة لا يستأهل عقوبة الفصل من الخدمة. 1

وقد استقر القضاء الكويتي على هذا المبدأ ، على اعتبار أنه يمثل ضماناً مهمة للموظف فتقرر محكمة الاستئناف- الدائرة الإدارية أنه "ولئن كان الأصل أن جهة الإدارة هي وحدها المختصة بتقدير العقوبة التأديبية المناسبة للذنب الإداري الذي يرتكبه الموظف، إلا أن ذلك مشروط بضرورة التناسب والملاءمة بينهما أما إذا كانت العقوبة ممعنة في الشدة وبلغت حداً كبيراً من الغلو والشطط فإن ذلك من شأنه أن يخرج القرار الصادر بها من دائرة المشروعية ، ويشوب تصرف جهة الإدارة الانحراف وإساءة استعمال السلطة ، لما كان ذلك وكان الثابت من الأوراق أن المستأنف عليه قد تعدى بالسب والإهانة على مسئول النوبة، فضلاً عن المساس بالمذهب الشيعي الأمر الذي يستوجب مجازاته تأديبياً عن ذلك بالعقوبة التأديبية المناسبة، إلا أن قيام مجلس التأديب بتقدير عقوبة خفض المسمى الوظيفي والدرجة عن تلك العقوبة ينطوي على غلو وشطط في التقدير ، إن هذه العقوبة هي سابقة مباشرة على عقوبة الفصل من الخدمة وتسبقها 7 عقوبات أخرى كان بوسع مجلس التأديب أن يتخير منها العقوبة المناسبة على نحو لا يحيف

1 محكمة التمييز في الطعن رقم 207 لسنة 1988 ، تجاري جلسة 1989/2/5، موسوعة مبادئ القضاء الإداري

- ط1، عام 2000، مرجع سابق ، ص762

بالموظف ، في ضوء طبيعة المخالفة المنسوبة إليه ومدى جسامتها بحسبانها لم تتجاوز التعدي
بالقول على زملاء¹

وتماشيا مع هذه الاعتبارات ألغت محكمة الاستئناف عقوبة الفصل التأديبي من الخدمة
عندما تم توقيعه على أحد الموظفين بسبب قيامه وهو المفتش الجمركي بمطار الكويت الدولي
بإتلاف العديد من القطع الخاصة بالمواد الغذائية مع علمه بصلاحياتها ثم نقلها إلى سيارته بواسطة
أحد العمال، تأسيسا على أن القرار المذكور قد شابه غلو في تقدير الجزاء ومن ثم جاء معيبا
بعيب غير المشروعية²، يلاحظ من ناحية أخرى أن القضاء في الكويت اقتصر على رقابة
التناسب بين المخالفة والجزاء على خلاف القضاء الإداري المصري والذي لم يكتف برقابة مدى
التناسب بين الذنب والجزاء الإداري فقط وإنما حل نفسه محل السلطات التأديبية في تقدير الجزاء
دون أن يحيل الواقعة إلى السلطة التأديبية التي أصدرت الجزاء في حالات كثيرة³.

كما وقضت محكمة العدل الأردنية في هذا المجال " أما بالنسبة للعقوبة فإن لمجلس نقابة
المحامين الحق في تقدير خطورة المخالفة المسلكية وما يناسبها من جزاء إلا أن مناط مشروعية
هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو وبناء على ذلك فإن منع المستدعي من ممارسة مهنة
المحاماة مدة ستة أشهر لا تتناسب مع المخالفة المسلكية المنسوبة له وهو ما نراه يشكل غلواً في
تطبيق العقوبة مما يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية مما يستوجب

¹ محكمة الاستئناف، الدائرة الإدارية ، في جلسة 2000/10/29، في الدعوى رقم 110 - 2000 إداري - غير منشور

² حكم محكمة الاستئناف- الدائرة الإدارية في القضية رقم 168 لسنة 1994 مشار إليه في الفتوى الصادرة من إدارة الفتوى والتشريع في 1997/8/20.

³ سعيد شتيوي، المسائلة التأديبية للموظف العام ، المرجع السابق، ص112

إلغاء قرار مجلس نقابة المحامين من حيث العقوبة فقط"1، وفي ذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا الكويتية "ومن حيث أنه لما تقدم ، وبمراعاة أضرار الطاعن فيما وقع فيه من خطأ فإن الحكم بمجازاته بخصم شهر من أجره يمثل غلوا في الجزاء يصم الحكم الطعين بعيب مخالفة القانون، بما يوجب القضاء بإلغائه وبمجازاة الطاعن بالجزاء المناسب والذي تقدره المحكمة بخصم عشرة أيام من مرتبه"2

وينتقد بعضهم قيام المحكمة الإدارية بالكويت بالتصدي بنفسها لموضوع العقوبة على اعتبار أنها تجعل بذلك من نفسها رئيسا إداريا وأن مسلكتها هذا قد حول الطعن بالنقض إلى طعن بالاستئناف ويكون في تصدي المحكمة الإدارية العليا في مثل هذه الحالات من قبيل حرمان المتقاضين من إحدى درجات التقاضي وهو إهدار لضمانة مهمة من ضمانات التقاضي.3

إن قيام المحكمة الكويتية بالتصدي بنفسها لموضوع العقوبة هو أمر محمود باعتباره يحقق ضمانة مهمة للموظف أكثر من إعادة الواقعة إلى السلطة التأديبية لإعادة التقدير، فالسلطة التأديبية أخطأت في تقدير العقوبة واحتمالات تكرار الخطأ منها أمر وارد ، كما أن تلك السلطة قد تقوم بالالتفاف على حكم المحكمة بتغيير العقوبة تغييرا بسيطا لا يحقق الغاية المنشودة من حكم القضاء

1 قرار رقم 2005 /495 فصل بتاريخ 2006/2/23 هيئة عادية منشور على الصفحة 975 من العدد 7 من مجلة نقابة المحامين لسنة 2006.

2 حكم المحكمة الإدارية العليا -في الدعوى رقم 144 لسنة 37-جلسة 1998/9/26

3 الطماوي سليمان ، **قضاء التأديب** ، المرجع السابق، ص663

- أنظر كذلك: حسن محمد مصطفى، **اتجاهات جديدة في قضاء المحكمة الإدارية العليا في مجال التأديب**، مجلة العلوم الإدارية ، يونيو 1979، ص161

- أنظر كذلك: خيرى محمد ميرغني، **نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية** ، مرجع سابق، ص707

- أنظر كذلك: سعيد الشتيوي، **المسائلة التأديبية للموظف العام**، دار الجامعة الجديدة، شارع سوتير الأزرابية - مصر ،سنة 2008، ص212

كما أن تصدي المحكمة بنفسها لتقدير العقوبة يضع نهاية سريعة للواقعة بدلا من إعادة الموظف إلى الإدارة ليدور في فلکها مرة أخرى.

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية "أن تقدير العقوبة التأديبية وإن كان مجلس التأديب مخولا بتقدير خطورة المخالفة السلوكية وما يناسبها من جزاء إلا أن مناط هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو، وحيث أن المخالفة السلوكية تتمثل باستبدال المستدعي وصلي الأمانة للذين سلمهما له موكله بشيكات من خصم موكله وتعهده الخصم بعدم ملاحقته جزائيا وأسقط حق موكله الشخصي في الدعوى التي أقامها ضد خصم موكله بدون موافقة الموكل وحيث أن عقوبة منع المستدعي من مزاوله المهنة لمدة ثلاث سنوات لا تتناسب مع المخالفات السلوكية ويشوبها الغلو في تطبيق العقوبة مما يتعين إلغاء القرار من هذه الناحية"¹

¹قرار رقم 181 / 2002 فصل بتاريخ 2002/9/30 هيئة عادية، منشور على الصفحة 3 من العدد 1 من مجلة نقابة المحامين لسنة 2003.

الفصل الخامس

الضمانات اللاحقة للقرار التأديبي

تم التوسع في نطاق الضمانات التأديبية نظرا لأهميتها، ففي حال استنفاد الضمانات السابقة والضمانات المعاصرة للجزاء التأديبي فهناك الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء المتمثلة بالضمانات الإدارية والتي تتمثل بالتظلم الإداري، والضمانات القضائية والتي تتمثل بالطعن القضائي بالقرار الصادر بتوقيع الجزاء إلغاء وتعويضا وفقا للشروط والأوضاع المقررة قانونا.

المبحث الأول

التظلم من القرار التأديبي

يعدّ التظلم أحد الضمانات التي كفلها المشرع للموظف للتخلص من الجزاء الذي أوقع عليه من قبل السلطات التأديبية، وهذا التظلم يكون على شكل التماس يتقدم به الموظف إلى السلطة التأديبية مصدرة القرار، أو يقدمه إلى الرئيس الإداري للسلطة التي أصدرته، يطلب فيه إلغاء هذا القرار أو تعديله أو سحبه بما يجعله أكثر اتفاقاً مع حكم القانون¹.

يمثل التظلم من الجزاء التأديبي ضمانة إجرائية مهمة نصت عليها غالبية التشريعات المختلفة عندما سمحت للموظف أن يطعن أمام الإدارة في قرار الجزاء الصادر بحقه، وذلك وفق شروط وأوضاع معينة من سحب أو إلغاء أو تعديل الجزاء الإداري²، ويعتبر التظلم من أهم وسائل تحريك الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة على نفسها، لا سيما بالنسبة للجزاءات

¹ الطماوي سليمان، *الوجيز في القضاء الإداري*، المرجع السابق ص 11.

² الجاسر بدرية، *السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان*، دون دار نشر، 1982، ص 8.

التأديبية فأهمية وخطورة الجزاء وجسامة الآثار التي تترتب عليه تستوجب فتح المجال للموظف لطرق باب الإدارة لعلها تعيد النظر في قرارها.

وحكمة التظلم كما قررت محكمة التمييز الكويتية هي "أن تقل المنازعات بين الإدارة وأصحاب الشأن، وحتى يمكن للجهة الإدارية تدارك ما تقع فيه من أخطاء، لذلك قرر المشرع عدم قبول طلبات الإلغاء المنصوص عليها في المادة الأولى إلا بعد التظلم منها إلى الجهة التي أصدرتها أو الجهة الرئاسية لها وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم، وذلك حتى تنهياً للإدارة فرصة دراسة أسباب التظلم قبل اللجوء إلى القضاء"¹

وقد أجاز المشرع الأردني التظلم لتحقيق مايلي:

- أ. تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والمساءلة فيما يتعلق بحقوق المواطن والموظف.
- ب. فتح قنوات الاتصال بين الموظفين وجمهور المواطنين من جهة ومختلف مستويات الإدارة من جهة أخرى في الحالات التي تتطلب ذلك.
- ج. الحد من الأخطاء والتجاوزات المتعلقة بحقوق الموظف أو واجباته والتزاماته وضوابط العمل والسلوك الوظيفي.
- د. اتخاذ الإجراءات وتطويرها بما يمنع من تكرار التجاوزات والأخطاء ويساهم في محاربة ومنع الفساد.²

¹ الطعن رقم 166 لسنة 1993 جلسة 1994/7/4 مجموعة أحكام القضاء الإداري ، الفتوى والتشريع ، المرجع السابق، ص184

² المادة 161 نظام الخدمة المدنية الأردني 2007.

ولا يجوز البدء بإجراءات التظلم الرسمي إلا بعد مناقشة موضوع التظلم مع الرئيس المباشر وعلى الموظف التأكد من صحة تظلمه أو معلوماته والاطلاع على الأنظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص قبل التقدم بالتظلم¹، كما ويحق للموظف التقدم بتظلم رسمي في حال وجود أي مسألة أو مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات إذا كانت تتعلق بطبيعة العمل في الدائرة أو لها علاقة بالموظف المتظلم وشؤونه والقرارات المتخذة بحقه، أو صدور أي تصرف أو مخالفة من شأنه الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة أو الإخلال بمبادئ العدالة والنزاهة، أو في حال التعرض للضغط أو الإكراه، أو طلب غير مشروع من أي موظف سواء كان رئيساً أو زميلاً أو مرؤوساً للتصرف بشكل غير قانوني أو القيام أو الامتناع عن القيام بإجراء معين من شأنه أن يشكل انتهاكاً لواجبات الموظف المتعلقة بالنزاهة والسرية².

اجتهدت محكمة العدل العليا الأردنية على أن التظلم الجوازي لا يقطع مدة الطعن بالقرار المطعون فيه ما لم يرد نص على ذلك أو يشترط المشرع بالنص سبق التظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء³ إلا أنها عادت وعدلت عن هذا الاجتهاد، وحكمت بعدم قبول الطعن بقرارات التوكيد لأن تأكيد الإدارة على قرارها السابق لا يعد قراراً إدارياً قابلاً للطعن لدى القضاء الإداري، طالما أنه لا يحدث مركزاً قانونياً أو يعدل في المركز القانوني القائم.

ووفقاً لقانون إنشاء الدائرة الإدارية في دولة الكويت رقم 20 لسنة 1981 يجب التظلم من القرار القابل للإلغاء أولاً، وقبل رفع الدعوى بشأنه إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو

¹ المادة 162 من نظام الخدمة المدنية الاردني 2007

² المادة 162/ب من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007

³ حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 93\67، الصادر بتاريخ 16\6\1993، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا المنشورة في مجلة نقابة المحامين منذ بداية سنة 1993 وحتى نهاية 1997 القسم الأول ص 63 .

إلى الهيئات الرئاسية لها وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم،¹ ويلاحظ أن المشرع الكويتي وعلى خلاف المشرع الأردني أوجب التظلم من كافة القرارات الإدارية قبل رفع دعوى الإلغاء سواء كانت تلك القرارات تتعلق بالموظفين أو غيرهم ، وبالتالي فإن المشرع الكويتي لا يعرف التظلم الاختياري بل التظلم وجوبي في جميع الحالات، في حين أن المشرع الأردني لم يوجب التظلم الإداري إلا في منازعات معينة، فلا تقبل الدعوى القضائية إذا رفعها الموظف دون سابقة التظلم. ونتيجة لذلك ذهبت محكمة التمييز الكويتية إلى عدم قبول سماع دعوته لأنه لم يسبقها بالتظلم منه إلى الجهة التي أصدرته طبقاً للمادة 7 من قانون إنشاء الدائرة بالمحكمة الكلية رقم 20 لسنة 1981.²

وفي تقديرنا أن من أسباب استقالة أمد التقاضي إلزامية التظلم فالموظف لا يستطيع اللجوء مباشرة بطعنه إلى القضاء، وإنما يتحتم عليه أولاً أن يذهب إلى الإدارة بتظلمه وهو ما يستغرق فترة زمنية كان بالإمكان تقليصها لو سمح للموظف باللجوء مباشرة إلى القضاء ، فالتظلم يجب أن يكون اختيارياً بحيث إذا أراد الموظف أن يتقدم بتظلمه إلى الإدارة أو أن يلجأ مباشرة إلى القضاء،³ كما أن إلزام الموظف باللجوء إلى الإدارة أولاً قد يتسبب في إرهاق الموظف الذي يجد نفسه مجبراً على أتباع سبيل التظلم إلى الإدارة لا سيما أن بعض الموظفين قد لا توجد لديهم ثقة أصلاً بالإدارة لسبب مواقف سابقة وإجبارهم على الذهاب إليها بتظلماتهم فيه نوع من التقيد

¹ بورسلي عادل ماجد، *إجراءات المنازعة الإدارية وفقاً للنظام القانوني الكويتي*، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الكويت ، 2000، ص71 وما بعدها

² حكم محكمة التمييز، الطعن رقم 58 لسنة 1996، جلسة 1997/3/17، موسوعة مبادئ القضاء الإداري ، المرجع السابق، ص138

- وكذلك حكم الدائرة الإدارية رقم 474 / 2001 جلسة 2002/4/27 ، حكم غير منشور

³ سعيد الشتيوي، *المسائلة التأديبية للموظف العام*، المرجع السابق، 137

غير مبرر. وعليه فإن النص على نوع وجوبي من التظلم هو أمر يتنافى مع منطوق التشريع ، وبالتالي فإن التظلم الوجوبي هو أمر غير المبرر بلا أدنى شك وتحكم غريب من المشرع.¹

تنقسم التظلمات والطعون الإدارية وفقا للمستقر عليه فقها وتشريعا وقضاء إلى نوعين هما: التظلم الولائي والتظلم الرئاسي ، إلا أنه في نطاق التأديب يوجد نوع آخر من أنواع التظلم وهو التظلم إلى جهات خاصة، نظرا لخطورة الجزاءات التأديبية.

المطلب الأول

التظلم الولائي والتظلم الرئاسي

أولاً: التظلم الولائي: يتم التظلم الولائي عند تقديم التظلم أمام الشخص الذي قام بإصدار القرار التأديبي المطعون فيه، ويعتبر التظلم الولائي من أضعف أنواع التظلمات لأسباب كثيرة أبرزها عدم توافر وصف الحيادة واجتماع صفة الخصم والحكم في من يتلقى التظلم وهو ما يضعف القيمة العملية للتظلم كثيرا.

وفي نظرنا أن التظلم إلى الجهة الرئاسية يكون أكثر نفعاً من تقديمه إلى الجهة مصدرة القرار، لتوافر الحيادة في هذا الجانب وهو ما يحقق فاعلية التظلم بعكس الوضع في حالة التظلم الولائي لاجتماع صفة الخصم والحكم وهو ما يعتبر أقل التظلمات فائدة في تحقيق الحماية للموظف.

فالتظلم إلى مصدر القرار يمثل ثغرة كبرى في نظام التظلم ولا سيما في ظل الأنظمة

الإدارية التي لم تستكمل بعد نموها القانوني والإداري السليم.¹

¹مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، 1974، ص168

فمصدر القرار التأديبي في حالات كثيرة تأخذه العزة بالإثم ويرفض إعادة النظر في قراره رغم معرفته في الغالب في المثالب التي اتسم بها قراره.

وقد نصت الفقرة أ من المادة 162 من نظام الخدمة المدنية الأردني على وجوب التظلم الولائي قبل السير في إجراءات التظلم الرئاسي حيث نصت على مايلي: "أ. لا يجوز البدء بإجراءات التظلم الرسمي إلا بعد مناقشة موضوع التظلم مع الرئيس المباشر ، وعلى الموظف التأكد من صحة تظلمه أو معلوماته والاطلاع على الأنظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص قبل التقدم بالتظلم"²

ثانياً: التظلم الرئاسي: أما التظلم الرئاسي فيتم تقديمه لدى الرئيس الإداري الأعلى للشخص الذي قام بإصدار القرار محل الطعن ، وذلك من أجل سحب الجزاء أو تعديله عندما تثبت عدم مشروعيته، ويعتبر التظلم الرئاسي أكثر فاعلية من التظلم الولائي ولا سيما عندما يتحلى الرئيس الإداري الأعلى بالحيادية والموضوعية في بحث التظلم. على أن التظلم الرئاسي لا يخلو بدوره من المثالب، التي أبرزها فيما نرى مجاملة الجهة الرئاسية للجهة التي أصدرت الجزاء، وهو ما يعصف بالعدالة الإدارية التي يتعين أن تتحلى بها السلطات الرئاسية.

وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني على أن مواعيد التقدم بالتظلم كالاتي: "أ. يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على 10 أيام من تاريخ وقوع الحالة أو صدور القرار موضوع التظلم ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على 30 يوماً من تاريخ استلامه.ب. مع مراعاة

¹سعيد الشتيوي، *المسائلة التأديبية للموظف العام*، المرجع السابق، ص 139

²المادة 162/أ من نظام الخدمة المدنية الاردني لسنة 2007

ما ورد في المادة 162 من هذا النظام، يقدم طلب التظلم الرسمي إلى الوزير، إلا أنه يجوز تقديم الطلب إلى الديوان في الحالات التالية:

1. إذا كان لدى الموظف أسباب تجعله يعتقد أن تقدمه بطلب التظلم أو الشكوى للدائرة من شأنه أن يعرضه للتعسف أو سوء المعاملة.
2. إذا لم تتم إجابة تظلمه المقدم إلى الإدارة خلال 30 يوماً من تاريخ تقديمه.
- ج. يقوم الديوان بالتحقق أو التحقيق بالتظلم المرفوع إليه إن اقتضت الضرورة ذلك¹.

المطلب الثاني

أحكام التظلم

أولاً: القرار محل التظلم

ينبغي توافر عدة شروط في القرار محل التظلم وهي أن يكون قراراً إدارياً نهائياً وأن يكون قابلاً للسحب أو الإلغاء أو التعديل.

1. أن يكون قراراً إدارياً نهائياً: إن التظلم الإداري يجب أن يتعلق بقرار إداري نهائي وبالتالي فلا محل لقبول التظلم إذا لم تتحقق هذه الصفة في القرار محل التظلم،² كما في الأعمال المادية والملاحظات التي يوجهها الرؤساء إلى مرؤوسيهم فيما يتعلق بأعمالهم دون أن تكون جزاءات تأديبية³.

كما يشترط في التظلم الإداري أن يرد بعد صدور القرار، فلا محل للتظلم من قرار لم يصدر بعد حتى لو كانت نية الإدارة تتجه إلى إصداره وفي بيان ذلك قضي بأنه "يجب أن يتم

¹ المادة 165 من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007

² أنظر: فؤاد موسى عبد الكريم، *التظلم كشرط لدعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم*، 2004 - النجار زكي، *الوسائل غير القضائية لحسم المنازعات الإدارية*، دار النهضة 1993، ص 60

³ عزيزة الشريف، *القانون الإداري الكويتي*، دار الكتب، الكويت، 2001، ص 177

التظلم بعد صدور القرار وليس قبله، كي يتيح الفرصة أمام الجهة الإدارية لمراجعة نفسها فتقديم شكوى إلى الجهة الإدارية قبل إصدار القرار لا يغني عن وجوب قيامه بالتظلم إلى الجهة الإدارية بعد صدور القرار وإن لم يفعل تكون دعواه غير مقبولة¹.

وعلى هذا النحو فأي إجراء يتخذه الموظف قبل صدور القرار المشكو منه لا يمكن أن يعتبر تظلمًا ، لأنه لا يمكن افتتاح خصومه بشأن قرار لم يصدر بعد ، فالعبرة هي بالتظلم الذي يقدمه صاحب الشأن بعد صدور القرار المتظلم منه وليس بالطلب السابق على القرار.²

2. أن يكون القرار قابلاً للسحب أو الإلغاء أو التعديل: من أبرز شروط التظلم الإداري أن يكون مجدياً، فإذا امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار ، لاستنفاد ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرته فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجد ولا منتج. فليست هناك جدوى من تظلم بشأن قرار تحصن فأصبح غير قابل للسحب، إذ الهدف من التظلم هو سحب القرار وتعذر ذلك يعني عدم جدوى التظلم من تلك القرارات كالقرارات الصادرة من مجالس التأديب.

وتأسيساً على ذلك قضت محكمة التمييز الكويتية "بأن التظلم الوجوبي يكون شرطاً لقبول دعوى الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية بالتعيين بالوظائف العامة المدنية أو الترقية أو بإنهاء خدمات الموظفين المدنيين أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم عدا تلك الصادرة من مجلس التأديب

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا للطعن رقم 4892 جلسة 87/5/12 مجموعة أحكام السنة 32 ، ص1215
² حكم المحكمة الكلية ، الدائرة الإدارية في القضية، رقم 2000/1067 جلسة 2002/4/23 حكم غير منشور.

التي لا تملك العدول عن قراراتها ولا توجد أي سلطة إدارية تملك التعقيب على قراراتها بالإلغاء أو التعديل، ولا يكون ثمة جدوى من التظلم من القرارات التأديبية الصادرة منها"¹.

ثانياً: شكل التظلم ومضمونه

1. شكل التظلم: الأصل أنه لا يشترط في التظلم أن يتم إفراغه في شكل خاص ، ولا يشترط فيه صفة معينة أو شكل محدد ولا يشترط إلا أن يحتوي هذا التظلم على البيانات التي تتعلق بالقرار المتظلم منه، على نحو يمكن الإدارة من فحص هذا التظلم والبت فيه،² فطالما لم يحدد المشرع طريقاً معيناً لإجرائه أو قيوداً شكلية يبطل التظلم دون إجرائه فإنه لا يوجد شكل معين للتظلم فيجوز أن يكون بصورة شكوى أو إنذار رسمي،³ فلا يشترط في تقديم التظلم سلوك خاص أو إتباع أوضاع معينة بل حسب التظلم أن يكون قد أبلغ في الميعاد إلى الجهة صاحبة الشأن.

حدد المرسوم الخاص بإجراءات التظلم من القرارات الإدارية الصادر بتاريخ 1981/10/5 في دولة الكويت البيانات التي يتعين أن يتضمنها التظلم من أجل إيضاح التظلم وإزالة اللبس والغموض عن مضمونه كاسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار وتاريخ نشره أو تاريخ إعلان المتظلم به وموضوع القرار والأسباب التي بني عليها التظلم ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها وتلتزم جهة الإدارة بتلقي التظلمات وقيدها برقم متسلسل في سجل خاص تبين فيه تاريخ تقديمها وورودها.⁴

¹ الطعن رقم 210 لسنة 1990 إداري جلسة 1992/6/22، مجموعة الفتوى والتشريع - موسوعة المبادئ،

المرجع السابق، ص176

² حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1543 لسنة 37 ق جلسة 1995/1/28

³ البنداري عبد الوهاب، المرجع السابق، ص9

⁴ سعيد الشتيوي المسائلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص145

2. **مضمون التظلم:** لا يشترط في التظلم مضمون خاص إنما يجب أن يعبر هذا المضمون عن أن صاحب الشأن في القرار يقف منه موقف الاعتراض أو بعبارة أخرى موقف الرفض سواء كان هذا الرفض يشمل القرار كله أو يقتصر على جزء منه.¹ قضت محكمة التمييز الكويتية ببطلان التظلم نظراً لأن " عبارات الطلب المقدم من الطاعن إلى المطعون ضدها لا تشير إلى قرار معين وإنما وردت بصيغة التعميم وهي عبارات عامة مبهمة لا تفيد التظلم الإداري بالمعنى المفهوم في حكم المادة السابعة من المرسوم بقانون 20 لسنة 1981.²

فيجب أن يكون التظلم واضحاً في تحديده للقرار المتظلم منه قاطعاً في بيان مضمونه وفحواه وحاسماً في تحديد هدفه سواء بسحب القرار أو إلغائه أو تعديله فإذا كان مشوباً بالغموض وعدم الوضوح فإنه لا ينطبق عليه وصف التظلم، وكذلك لا يحقق التظلم أثره إذا كان الهدف من ورائه مجرد معرفة الأسباب التي بني عليها القرار أو كان لا يستهدف أن تقوم الإدارة بالرجوع عن قرارها.

¹ عبد العزيز السيد الجوهري، الطعن الإداري للتظلم الإداري، مجلة المحاماة العددان التاسع والعاشر نوفمبر وديسمبر السنة السابعة والستون، ص40

² أبو العينين ماهر، المرجع السابق، ص527

المبحث الثاني

الطعن القضائي بالقرار التأديبي

إذا لم يجد التظلم الإداري نفعاً مع الموظف الذي تم توقيع العقوبة بحقه ، فإن له الحق باللجوء إلى القضاء الإداري باعتباره الملاذ الأخير إذا ما أراد إلغاء العقوبة الموقعة بحقه والتخلص من آثارها فحق الموظف باللجوء إلى القضاء كفه المشرع الدستوري¹، والمشرع العادي ويعتبر ضمانات أساسية ومهمة في مواجهة السلطة التأديبية.

لقد أجاز المشرع في قانون محكمة العدل العليا الأردني رقم 12 لسنة 1992 للموظف الذي تم توقيع العقوبة التأديبية بحقه ، من قبل السلطات التأديبية أن يطعن بهذا القرار أمام محكمة العدل العليا الأردنية باعتبارها محكمة القضاء الإداري الوحيدة في المملكة إلغاء وتعويضاً سواء أكان هذا القرار صادراً عن سلطة تأديبية رئاسية أم عن مجالس تأديبية وذلك وفقاً للشروط والإجراءات التي رسمها هذا القانون ويقسم الطعن القضائي إلى دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

يعتبر القضاء الإداري في الكويت حديث النشأة، حيث تبنى المشرع الكويتي الأسلوب الإداري في التأديب لعقود طويلة من الزمن فكانت القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الإداريين لا تخضع مطلقاً لأي نوع من أنواع الرقابة القضائية الأمر الذي تسبب في إهدار الضمانات التأديبية على يد السلطة الإدارية وتجريد الموظف من حقوقه الأساسية، مما دفع الدستور الكويتي إلى النص على إنشاء القضاء الإداري مع تفويض المشرع في اختيار نظام

¹تنص المادة 101 من الدستور الأردني لعام 1952 على أن: "المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها"

القضاء وذلك وفقا لنص المادة 169 من الدستور.¹ وقد أخذ المشرع الكويتي بنظام القضاء الموحد بصور قانون رقم 20 لسنة 1981 والذي نص في مادته الأولى على أن تنشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية أو أكثر تشكل من ثلاثة قضاة وتشمل على غرفة أو أكثر حسب الحاجة... " عارض الفقه اتجاه المشرع الكويتي في ذلك وفضل إنشاء محكمة إدارية مستقلة لا مجرد دائرة في إحدى محاكم القضاء العادي.

ويتفق الباحث مع هذا الرأي في ظل زيادة عدد المنازعات الإدارية في دولة الكويت لا سيما أن الدستور الكويتي قرر في المادة 171 على أنه " يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة".²

المطلب الأول

دعوى الإلغاء

إن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية لا تختلف عن رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية بشكل عام فالقرار التأديبي هو قرار إداري يجب أن تتوفر فيه الشروط والأحكام المتعلقة بالقرارات الإدارية بشكل عام.

أولاً: القرارات التي يجوز الطعن فيها

لقد حددت المادة 9 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 القرارات التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء حيث أجاز هذا القانون لذوي المصلحة أن يطعنوا أمام محكمة العدل

1 سعيد النوي، *المساعدة التأديبية للموظف العام*، المرجع السابق، ص158

2 المادة 171 من الدستور الكويتي.

العليا بالقرارات النهائية الصادرة من قبل السلطات التأديبية¹، ونلاحظ أن المشرع أجاز الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات التأديبية سواء كانت رئاسية أو مجالس تأديبية وحسنا فعل إذ عدل عن المسلك غير المحمود لسلفه في قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989 والذي قصر اختصاص محكمة العدل العليا على القرارات التأديبية الصادرة عن المجالس دون غيرها²، أي أنه أخرج من ولاية المحكمة الطعون في القرارات التأديبية الرئاسية، وأمام هذا النص كانت محكمة العدل العليا تقضي بعدم اختصاصها بنظر الطعون في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات التأديبية الرئاسية إذ تقول: "..... إن مدلول عبارة (المجالس التأديبية) يختلف عن مدلول عبارة (السلطات التأديبية)، إذ إن رئيس الجامعة كسلطة تأديبية تشملها عبارة (السلطات التأديبية) ولكنه لا يدخل ضمن عبارة (المجالس التأديبية)، الأمر الذي يبني عليه أن القرار المطعون فيه الصادر عن رئيس الجامعة كسلطة تأديبية رئاسية لا يقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا، لأن اختصاصها مقيد بالنظر والقضاء بطلبات الموظفين العامين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل المجالس التأديبية، عملاً بأحكام المادة (4/9) من قانون محكمة العدل العليا...."³.

وقد اشترط قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 في القرار الذي يقبل الطعن فيه بالإلغاء بأن يكون نهائياً ، والمقصود بنهائية القرار ، بأن يصدر من سلطة إدارية مختصة

¹ المادة 4119 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992

² أنظر المادة (1/9) من قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989 ، حيث الغى هذا القانون عبارة (السلطات التأديبية) التي كانت واردة في المادة (10/3-د) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 29 لسنة 1952 وأحل محلها عبارة (المجالس التأديبية).

³ حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 91/58، الصادر بتاريخ 1991/12/31، مجلة نقابة المحامين ، لسنة

1992 ص 1629 .

بإصداره دون حاجة إلى تصديقه أو اعتماده من سلطة إدارية أعلى¹ ، فإذا لم يكن القرار الصادر بتوقيع العقوبة نهائياً، كالتوصية أو التسبب بتوقيع العقوبة، فلا يعتبر قراراً إدارياً نهائياً يقبل الطعن فيه الطعن فيه بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا الأردنية².

تبنى المشرع الكويتي الأسلوب الحصري في بيان اختصاصات الدائرة الإدارية " تختص الدائرة الإدارية بالمسائل التالية 4....: الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم...."³ وقد انتقد الفقه الكويتي مسلك المشرع باتباع الأسلوب الحصري في بيان اختصاصات الدائرة الإدارية إذ إن كثيراً من المسائل المهمة المتعلقة بالموظفين تخرج عن اختصاصات الدائرة الإدارية⁴.

ثانياً: المخول بتقديم الطعن

لقد اشترطت المادة (19) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية بأن يقدم الطعن من ذوي المصلحة، ومما لا شك فيه أن الموظف الذي تم توقيع عقوبة تأديبية بحقه صاحب مصلحة مادية ومعنوية مباشرة في رفع دعوى الإلغاء للتخلص من هذه العقوبة ومن كافة آثارها.

¹ حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 91/58، الصادر بتاريخ 1991/12/31، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1992 ص 1629.

² حكم محكمة العدل العليا، بالقضية رقم 96/13، الصادر بتاريخ 1996/4/17، مجلة نقابة المحامين، العدد الثالث، لسنة 1997، ص 1032.

³ المادة 1 من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981

⁴ سعيد الشنيوي، *المساعدة التأديبية للموظف العام*، المرجع السابق، ص 162

وتعد المصلحة مناط دعوى الإلغاء وأساس قبولها، ولا يتعين أن تتوافر عند رفع الدعوى فحسب، بل يتعين استمرار قيامها ما بقيت الدعوى قائمة، ولحين الفصل فيها نهائياً¹، ويجب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة، لأن الغاية من إقامة دعوى الإلغاء هي الدفاع عن مصلحة ذاتية للمستدعي أثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً، وبناءً على ذلك، فلا مصلحة لورثة الطاعن الذي توفي أثناء السير في دعوى الطعن بالقرار المتعلق بتوقيع عقوبة تأديبية بحقه، لأن العقوبة المفروضة شخصية تتعلق بشخص المتوفي، ولا نيابة في العقوبة².

ثالثاً: ميعاد الطعن

لكي تقبل دعوى الإلغاء من ذوي المصلحة، يتوجب عليهم أن يرفعوا دعواهم خلال المدة المقررة قانوناً، وهي 60 يوماً من تاريخ تبليغهم القرار المشكو منه، أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي المصلحة بتلك الطريقة³.

وفي حال تظلم الموظف إدارياً بالقرار المشكو منه فإن مدة الستين يوماً تبدأ بعد انقضاء ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم المستدعي لطلب الطعن الإداري، سواء أجابت السلطة الرئاسية على هذا الطعن أم لم تجب، لأنه يعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة التأديبية الرئاسية اتخاذ

¹ حكم محكمة العدل العليا ، بالقضية رقم 94/314، الصادر بتاريخ 1995/2/13، مجلة نقابة المحامين لسنة 1995 ص1149.

² حكم محكمة العدل العليا، بالقضية رقم 87/12، الصادر بتاريخ 1988/5/28، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1989، ص1610.

³ المادة (1/12) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

القرار أو امتناعها عن اتخاذه بعد انقضاء مدة الثلاثين يوماً وذلك فيما يتعلق بالتنظيم الوجوبي فقط¹.

وتسري مدة الطعن من تاريخ التبليغ أو النشر، وقد أضافت محكمة العدل العليا ، إلى هاتين الوسيلتين، العلم اليقيني إذ اعتبرته يقوم مقام التبليغ حيث تقول : "... استقر القضاء على أن علم صاحب الشأن بالقرار الإداري يقوم مقام الإعلان والنشر، ولو لم يتعرض القانون إلا لواقعتي النشر والإعلان في تبليغ القرارات الإدارية ، ولكنها وسيلة للعلم فقط، فإن تحقق العلم عن طريقها يؤدي إلى بدء سريان المدة...²، ويشترط في العلم أن يكون نافياً للجهالة بحيث يكون الشخص الذي صدر ضده هذا القرار قد اطلع على أسباب القرار وفحواه³، أي أن يكون هذا العلم يقيناً لا افتراضياً، شاملاً لجميع محتويات القرار ومؤداه لكي نحسب مدة الطعن من تاريخ هذا العلم⁴.

ونظراً لأن نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007، وكذلك قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 لم يتضمن الإجراءات الخاصة باحتساب مواعيد الطعن في القرارات الصادرة بتوقيع الجزاءات التأديبية، فلا بد لنا من الاستئناس بقواعد قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988، بخصوص احتساب مدة الطعن ابتداء وانتهاء وعلى ذلك⁵

¹ أنظر المادتين (11 ، 12 / ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

² حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 64/13، مجلة نقابة المحامين ، العدد الأول لسنة، 1965 ، ص.3.

³ حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 68 /35 ، مجلة نقابة المحامين ، العددان (7-8) لسنة، 1968 ، ص.544.

⁴ حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 78/45، مجموع المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها محكمة العدل العليا، المنشورة في مجلة نقابة المحامين خلال 25 سنة (1953-1987)، الجزء الثاني ، ص 750-794.

⁵ انظر المادة (23) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 14 لسنة 1988.

1- إذا كان الميعاد مقدراً بالأيام أو بالشهور أو بالسنين، فلا يحسب فيه يوم التبليغ أو اليوم الذي حدث فيه الأمر المعتبر في نظر القانون مجرياً للميعاد، وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير منه إذا كان يجب أن يحصل فيه الإجراء، أما إذا كان الميعاد مما يجب انقضاؤه قبل الإجراء، فلا يجوز حصول الإجراء إلا بعد انقضاء اليوم الأخير من الميعاد مقدراً بالساعات.

2- تحسب المواعيد المعينة بالشهر أو السنة بالتقويم الميلادي ما لم ينص القانون على غير ذلك.

3- إذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها.

وأما القضاء الإداري الكويتي فقد قرر في قضاء هذه المحكمة أن المادة 7 من المرسوم بالقانون رقم 20 لسنة 1981 بإنشاء دائرة المحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية بنصها على أن "ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوماً... وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار ويجب أن يبيت في هذا التظلم خلال 60 يوماً من تاريخ تقديمه ويعتبر فوات 60 يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ويعتبر ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني حسب الأحوال ، ونصت المادة 8 من ذات القانون على أن "لا تقبل طلبات الإلغاء قبل التظلم منها إلى الجهة التي أصدرتها أو الجهات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبدء في التظلم" يدل على أن المشرع قد حدد ميعاد الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية بـ 60 يوماً وينقطع هذا الميعاد بالتظلم الإداري الذي استلزم حصوله قبل رفع دعوى الإلغاء والترخيص بفوات الميعاد خلال الـ 60 يوماً التالية لانقضاء الفترة التي يعتبر فواتها دون إجابة السلطة المختصة عن التظلم بمثابة رفضه"¹.

¹ طعن رقم 477 لسنة 2001 ، جلسة 20 / 5 / 2002 ، المحكمة الإدارية العليا.

هناك حاجة ماسة لإنشاء محكمة تأديبية في الكويت كون موضوع التأديب يمثل جوهر اختصاص الدائرة الإدارية في الكويت ومن أهم الأسباب الرئيسية لإنشائها حماية للموظف، ونظراً لأهمية وجود قضاء تأديبي ندعو المشرع الكويتي إلى الأخذ بنظام المحكمة التأديبية مهتدياً بالتشريع الأردني في هذا الجانب، إذ إن العقوبات الجسيمة التي توقع على الموظف كالفصل من الخدمة لا ينبغي أن تقوم بتوقيعها السلطات الرئاسية والتي قد تسيء استخدام هذا الحق وينبغي أن ينعقد الاختصاص بتوقيعها للجهات القضائية حماية للموظف.¹

رابعاً : أسباب الطعن².

لقد حددت المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992، الأسباب التي يمكن أن يستند إليها الطاعن في دعواه والتي تتمثل في ما يلي :

1- **عيب عدم الاختصاص**: يجب أن يصدر القرار التأديبي من السلطة المخولة قانوناً بذلك، ومن ثم إذا صدر القرار من سلطة غير مختصة وفقاً لأحكام القانون، فإن السلطة التأديبية في هذه الحالة تكون قد خالفت قواعد الاختصاص، وبالتالي يكون القرار الصادر بتوقيع الجراء عرضة للإبطال، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا بأن القرار الصادر من مجلس الوزراء والمتضمن عزل المستدعي بسبب عدم اللياقة.³

¹سعيد الشنتوي، *المساءلة التأديبية للموظف العام*، المرجع السابق، ص167

²المزيد من التفصيل انظر : د الغويري أحمد عودة ، *قضاء الإلغاء في الأردن* ، المرجع السابق ، ص324 وما بعدها.

³ حكم محكمة العدل العليا، بالفضية رقم 74/42، الصادر بتاريخ 1974/2/10، مجلة نقابة المحامين ، العددان (3-4) ص 338.

2- عيب مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها: يتمثل هذا العيب بمخالفة السلطة التأديبية للقانون بمعناه الضيق، كأن تخالفه بصورة مباشرة بأن توقع على الموظف المتهم عقوبة غير منصوص عليها في القانون أو تفسير القانون واسعاً بحيث تخرج عن المعنى أو الهدف الذي قصده المشرع كأن تجرم بعض الأفعال العادية التي لا تشكل جرماً تأديبياً، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا بأن تعهد المحامي بالسعي للإفراج عن موكله لا يستلزم عقوبة تأديبية إذا لم يفض إلى نتيجة¹.

3- عيب الشكل والإجراءات : يتوجب على السلطة التأديبية أن تسلك الطريق المرسومة من قبل المشرع إذا أرادت توقيع الجزاء التأديبي بحق الموظف المتهم، لأن الشكل والإجراءات مصلحة للإدارة ومصلحة للأفراد في أن واحد، ومن ثم إذا تجاوزت السلطة التأديبية الشكل والإجراءات المحددة من قبل المشرع، كأن تغفل بعض الضمانات التأديبية أو تسهو عن تسبب قرارها التأديبي ، فإن القرار الصادر بتوقيع الجزاء يكون معيباً، إلا إذا كان الشكل والإجراء غير جوهريين أو كانت هذه الشكليات ثانوية لا تؤثر على سلامة القرار موضوعاً، فإن القضاء مستقر على عدم بطلان القرار الإداري في مثل هذه الحالات².

4- عيب إساءة استعمال السلطة: هذا العيب يتمثل بانحراف الإدارة صاحبة السلطة عن أهداف القانون، بدافع لا يمت للصالح العام بصله، حسنت نية الإدارة في هذا الدافع أو ساءت، تعمدت الانحراف فيه أو انحرفت خطأ، لا فرق في ذلك بين أن يكون الدافع غرضاً شخصياً أو مصلحة ذاتية، أو مصلحة للغير، أو دافعاً سياسياً أو غيره فهذا العيب ينطوي على مخالفة

¹ حكم محكمة العدل العليا ، 82/134 ، مجلة نقابة المحامين الأعداد (10-12) لسنة 1982، ص1350.

² حكم محكمة العدل العليا ، بالقضية رقم 53/47، مجلة نقابة المحامين ، العدد الأول ، لسنة 1965، ص 7.

القانون روحاً لا نصاً¹، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا بأن: "..... إحالة المستدعي إلى التقاعد لا يتفق مع الهدف الذي أراده واضع القانون من منح مجلس الوزراء سلطة إحالة الموظفين إلى التقاعد، لأن هذا القرار ما كان يصدر لو رضخ المستدعي إلى طلب مجلس الوزراء وسحب دعوى طعنه بقرار نقله ونفذ قرار نقله....².

وعبء إثبات عيب إساءة استعمال السلطة يقع على عاتق المستدعي بأن القرار المطعون به قد حاد عن الهدف الذي توخاه مصدره أو عن غاية المشرع³. هذا ولم تكتف محكمة العدل العليا بالأسباب السابقة بل بسطت رقابتها على مدى ملاءمة القرار الصادر بتوقيع الجراء مع الجريمة المقترفة، أو ما يعرف بقضاء الغلو، وقد سبق لنا التعرض لقضاء هذه المحكمة عند دراستنا لمبدأ التناسب، وعليه فإننا نحيل إلى تقدم تحاشياً للتكرار.

خامساً: إجراءات رفع دعوى الإلغاء والحكم بها

لقد نظم المشرع في قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992، الإجراءات الخاصة برفع دعوى الإلغاء أمام محكمة العدل العليا وذلك على النحو التالي:

1- ترفع الدعوى باستدعاء موقع من محام استناداً (مارس المحاماة بهذه الصفة لمدة لا تقل عن خمس سنوات، أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسته للمحاماة) يوكله المستدعي لتقديم الدعوى وتمثيله لدى المحكمة في جميع إجراءات المحاكمة وحتى صدور الحكم النهائي فيها، ويشترط في استدعاء الدعوى التي تقام لدى المحكمة ما يلي:

¹ حكم محكمة العدل العليا ، بالقضية رقم 64/83، مجلة نقابة المحامين ، العدد الأول ، لسنة 1965، ص 21.

² حكم محكمة العدل العليا ، بالقضية رقم 75/19، مجلة نقابة المحامين ، العددان (3-4) لسنة 1976،

أ- أن يكون مطبوعاً بوضوح على وجه واحد من كل ورقة.

ب- أن يدرج فيه موجز عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن

والطلبات التي يريدها المستدعي من دعواه بصورة محددة¹.

ويعتبر تقديم الدعوى من محام أستاذ إجراء جوهرياً يترتب على تخلفه رد الدعوى، كونها

مقدمة ممن لا يملك الحق في تقديمها². ويرفق باستدعاء الدعوى البيانات الخطية التي يستند إليها

المستدعي في إثبات دعواه، وقائمة بأسماء الشهود الذين يعتمد على شهاداتهم في ذلك الإثبات، كما

يرفق بالاستدعاء القرار المطعون فيه إذا كان قد تم تبليغه للمستدعي. ولا ترفق الوثائق

والمستندات والسجلات والملفات التي يتم الاحتفاظ بها قبل الجهات الإدارية الرسمية العامة أو

الجهات الأخرى، لأعمالها واستعمالها الخاص أو التي لا يجوز تبليغها لذوي الشأن أو تسليمها

للغير، ويكتفي بالإشارة إليها بوضوح وبصورة محددة في استدعاء الدعوى³.

وتعتبر المرفقات الخطية التي يقدمها المستدعي إلى المحكمة مع استدعاء دعواه ممثلة

لبيناته الخطية في الدعوى، ولا يجوز له تقديم غيرها أو غير أصولها إذا كان ما قدمه مع

استدعائه نسخاً أو صوراً مصدقة عنها، على أنه يجوز للمحكمة الموافقة على أن يقدم بيانات

خطية أخرى أثناء المحاكمة إذا كانت ذات علاقة مباشرة بالدعوى ومجدية في إثباتها وأثبت لها

أن البيانات التي يطلب إبرازها موجودة لدى إحدى الجهات الإدارية الرسمية العامة أو الجهات

¹ المادة (13) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

² حكم محكمة العدل العليا، بالفضية رقم 96/77، مجلة نقابة المحامين لسنة 1997، ص 1057.

³ المادة (14) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992.

الأخرى، أو أنها قد رفضت تزويده بها أو امتنعت عن ذلك أو زودته بها بعد تقديم دعواه وكانت المدة القانونية لتقديمها قد انقضت عند تزويده بتلك البيانات¹.

2- يقدم استدعاء الدعوى إلى رئيس قلم الكتاب في المحكمة مع مرفقاته، وبعدد آخر من النسخ يكفي لتبليغها لكل من المستدعي ضده أو ضدهم إذا كانوا أكثر من واحد، ويكتفي بتقديم نسخة واحدة للمستدعي ضدهم إذا كانوا من غير أشخاص الإدارة العامة الحكومية الذين ينوب عنهم محام واحد².

3- وللمستدعي ضده أن يقدم للمحكمة لائحة جوابية على استدعاء الدعوى خلال 15 يوماً من تاريخ تبليغه الاستدعاء، ولرئيس المحكمة تخفيض هذه المدة بناء على طلب المستدعي أو تمديدتها بناء على طلب المستدعي ضده، وذلك لمدة لا تقل عن يوم ولا تزيد على عشرة أيام، ويشترط في الحاليتين أن يقدم الطلب معلاً خلال المدة الأصلية لتقديم اللائحة الجوابية، وينظر فيه في جلسة واحدة يعقدها رئيس المحكمة للطرفين ليثبت كل منهما الأسباب التي أوردها في طلبه دون غيرها، وتبدأ المدة المخفضة أو المدة الإضافية التي شملها التمديد من تاريخ تبليغ الطالب موافقة رئيس المحكمة على الطلب³.

وتسري على اللائحة الجوابية نفس الشروط التي تطبق على لائحة الدعوى المبينة في البند (1) أعلاه، من حيث أن تكون مطبوعة ومرفقة بالبيانات التي يستند عليها المستدعي ضده في

¹ المادة (21) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992.

² المادة (15) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992.

³ المادة (17) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992.

جوابه¹. ويمثل رئيس النيابة العامة الإدارية، أو من يفوضه من مساعديه خطياً، أشخاص الإدارة العامة لدى محكمة العدل العليا في الدعوى، سواء أكانوا مدعين أم مدعى عليهم، وفي جميع إجراءاتها ولآخر مرحلة من مراحلها²، ويجوز للإدارة العامة أن يكون لها ممثل آخر غير رئيس النيابة العامة أو من يفوضه لأن قانون محكمة العدل العليا لم يقيد الإدارة العامة بهذا الشأن³.

ونحن نتمنى على المشرع الأردني أن يطلق اسماً آخر على النيابة العامة الإدارية لدى محكمة العدل العليا، لأنها لا تمارس أي عمل من أعمال النيابة العامة الإدارية الأساسية والتي تتمثل بالتحقيق في المخالفات المرتكبة من قبل الموظفين وتوجيه الاتهام إليهم، ومن ثم إحالتهم إلى المحكمة المختصة، ونحن نقترح تسمية النيابة العامة الإدارية، هيئة مفوضي الدولة أو المحامي العام المدني⁴، فدور النيابة العامة مقتصر على تمثيل أشخاص الإدارة العامة في الدعوى، سواء أقامت الإدارة أم أقيمت عليها.

4- تبلغ اللائحة الجوابية مع مرفقاتها إلى المستدعي، وله الحق بالرد عليها خلال سبعة أيام من تاريخ تبليغها إليه⁵، هذا ولا يجوز لأي من المستدعي أو المستدعي ضده أن يقدم أو يورد أثناء النظر في الدعوى أمام المحكمة أي وقائع أو أسباب لم تكن قد أدمجت في استدعاء الدعوى أو في اللائحة الجوابية عليه أو في الرد عليها، وتعتبر أي وقائع وأسباب أوردها أي من طرفي الدعوى مسلماً بها من قبل الطرف الآخر إذا لم ينكرها صراحة وبصورة محددة في اللائحة الجوابية

¹ المادة (17/ج) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992.

² المادة (51/ب) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992.

³ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، بالقضية رقم 97/119، بتاريخ 1997/9/27، مجلة مقاباة المحامين، العدد الحادي عشر، لسنة 1997، ص4373.

⁴ انظر المادة (16) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (17) لسنة 2001.

⁵ المادة (17/ج) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992.

بالنسبة للمستدعى ضده أو في الرد عليها بالنسبة للمستدعي¹. وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا: "... بما أن المستدعى ضدهما قد أغفلا الرد على لائحة الدعوى بالرغم من تبليغها موعداً الجلسة ولم ينكر صراحة وقائع الادعاء وأسبابه، فيكونان بذلك قد سلما بها قانوناً...."².

5- بعد الانتهاء من تبادل اللوائح تحدد المحكمة موعداً للنظر في الدعوى في أقرب وقت، وتبلغ ذلك الموعد للفرقاء في الدعوى، وإذا لم يحضر المستدعى أمام المحكمة في الموعد المحدد دون عذر شرعي تقبله المحكمة فإنها تقرر رد الدعوى، على أنه يحق لذلك الشخص تقديم دعوى جديدة، وإذا لم يحضر المستدعى ضده في أي جلسة من جلسات المحاكمة في الدعوى دون عذر مشروع، فتجري محاكمته فيها بصورة غيابية على أنه يحق له أن يحضر جلسات المحاكمة التالية وإبداء الدفوع القانونية لا الواقعية³.

وتقديم دعوى جديدة للمستدعي الذي ردت دعواه بسبب الغياب، يكون خلال مدة الطعن - أي الستين يوماً- لأن إقامة الدعوى السابق ردها لا يقطع التقادم، وتقديم الدعوى الجديدة بعد مضي مدة الستين يوماً يجعلها مردودة شكلاً، كونها مقدمة بعد فوات المدة القانونية⁴.

وعند مباشرة المحكمة في نظر الدعوى يبدأ المستدعي بسرد وقائع دعواه كما وردت في استدعائه ويقدم بيناته لإثباتها وبعد ذلك يعرض المستدعي ضده أوجه دفاعه في حدود ما جاء في لائحته الجوابية ويقدم بيناته عليها، ثم تستمع المحكمة إلى المرافعة الأخيرة لكل من الطرفين مبتدئةً بالمستدعي، وتصدر حكمها بعد ذلك في الدعوى بإجماع أو بأكثرية آراء الهيئة الحاكمة،

¹ المادة (19) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

² حكم محكمة العدل العليا، بالقضية رقم 96/331، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1997، ص 4295.

³ المادة (23) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

⁴ حكم محكمة العدل العليا، بالقضية رقم 96/8، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1997، ص 4322.

وذلك في الجلسة ذاتها أو في جلسة أخرى تعقدها لهذا الغرض، وذلك خلال مدة لا تزيد على شهر واحد على أن يسجل المخالف رأيه في الحكم خطياً.

ومحكمة العدل العليا تعتبر محكمة أول وآخر درجة، وهي محكمة القضاء الإداري الوحيدة في الأردن، وبهذا فإن الخصوم يجرمون من ميزات مبدأ تعدد درجات التقاضي، ونحن نتمنى على المشرع الأردني بأن يوجد تشكياً قضائياً إدارياً على أكثر من درجة، أسوة بالقضاء العادي، لا سيما أن المجلس العالي لتفسير الدستور أجاز في قراره التفسيري رقم (2) لسنة 2001 وضع قانون خاص مستقل بتشكيل محاكم إدارية في المملكة¹. ونتمنى عليه أيضاً أن ينشئ محاكم تأديبية لفرض العقوبات الجسيمة كالاستغناء عن الخدمة أو العزل، على أن تكون الأحكام الصادرة عن هذه المحاكم خاضعة للطعن أمام محكمة العدل العليا، وبالتالي يكون القضاء التأديبي على درجتين، الأمر الذي يمنح الموظف المتهم الاستفادة من ميزات مبدأ تعدد درجات التقاضي.

المطلب الثاني

دعوى التعويض

يستطيع الموظف الذي لحق به ضرر نتيجة توقيع الجزاء التأديبي بحقه أن يرفع دعوى التعويض للمطالبة بجبر الضرر الذي أصابه، وقد أجازت المادة 91/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 رفع دعوى تعويض إلى محكمة العدل العليا بصفة أصلية أو تبعية لدعوى الإلغاء، وقد أدخل المشرع قضاء التعويض في ولاية محكمة العدل العليا لأول مرة في هذا القانون.

¹ صدر هذا القرار بتاريخ 2001/10/2، ونشر على الصفحة 961 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4536 بتاريخ 2002/3/17.

قضت محكمة الإدارية العليا الكويتية "إذ إن الطعن أقيم على سبب واحد ينعي به الطاعن على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه وفي بيان ذلك يقول: إن الحكم قضى برفض طلب التعويض على سند من أن إلغاء القرار المطعون فيه يعد بمثابة تعويض عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقت به في حين أن إلغاء القرار المعيب لا يحول دون القضاء له بالتعويض عن تلك الأضرار وفقاً لنص المادة 5 من القانون رقم 20 لسنة 1981 المعدل والذي يقرر للمحكمة الإدارية ولاية إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة والحكم بالتعويض عن الأضرار الناشئة عنها وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر ورفض طلبه بالتعويض المؤقت رغم ثبوت خطأ جهة الإدارة المتمثل في قرارها غير المشروع وما ترتب على ذلك من ضرر مادي وأدبي لحق به وقيام علاقة السببية بينهما فإنه يكون معيباً بما يستوجب تمييزه، إذ إن هذا النعي مردود، ذلك أن من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن تقدير التعويض الجابر للضرر هو من مسائل الواقع التي تستقل بها محكمة الموضوع بحسب ما تراه مناسباً لجبر الضرر مستهدية في ذلك بظروف الدعوى وملابساتها مادام لا يوجد نص في القانون يلزمها بإتباع معايير معينة في التقدير، لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد أقام قضاءه برفض طلب الطاعن التعويض المؤقت على قوله: "إن في إلغاء القرار الصادر بتقدير كفاءة المستأنف عليه (الطاعن) عن عام 98-97 مع ما يترتب على ذلك من آثار منها أحقيته في استحقاق مكافأة الأعمال الممتازة عن عام 98-97 تعويضاً كافياً للمستأنف عليه ، على نحو لا يتأتى معه أن يقضي له بتعويض آخر، وإذا ذهب الحكم المستأنف غير هذا المذهب بالنسبة إلى طلب التعويض المؤقت فإنه يكون قد

خالف صحيح حكم القانون مما يتعين معه إلغاء هذا الشق من الحكم...1"، ومن خلال استقراء أحكام محكمة العدل العليا الإدارية بخصوص قضاء التعويض نجد ما يلي:

أولاً: لا بد من توافر أركان المسؤولية التقصيرية لكي تحكم المحكمة بالتعويض عن الضرر، وتطبيقاً لذلك قضت في أحد أحكامها: ".....إن قوام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها في تسييرها للمرافق العامة وقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، فإذا لم يقدّم الدليل على وقوع الضرر المادي المطالب بالتعويض عنه جراء إغلاق محل الألعاب الإلكترونية العائد للمستدعية في محل للحكم بالتعويض عنه جراء إغلاق محل الألعاب الإلكترونية العائد للمستدعية فلا مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ دون أن يكون مختصاً بإصدار مثل هذا القرار من شأنه أن يلحق الضرر بسمعتها ومن حقها الحصول على تعويض يجبر ما لحقها من ضرر معنوي...."2 . وقد حكمت المحكمة بمبلغ 50 ديناراً للمستدعين بدل الضرر المعنوي الذي لحق بهما.

ثانياً: إن مخالفة الشكل والإجراءات أو قواعد الاختصاص لا ترقى سبباً للحكم بالتعويض عن الأضرار التي أصابت الطاعن نتيجة لتنفيذ هذا القرار قبل إغائه، إلا إذا كان العيب جسيماً بحيث يؤثر في جوهر القرار وموضوعه، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بالقول "..... ذهبت محكمة العدل العليا بقضائها استهزاء بما استقر عليه الفقه الإداري وجرى عليه المحاكم الإدارية إلى أنه ليس من الحتم أن تكون مخالفة الشكل أو الاختصاص في القرارات

1 المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 610 و619 لسنة 1999، جلسة 25/9/2000

2 حكم محكمة العدل العليا، بالفضية رقم 97/30، الصادر بتاريخ 1997/5/27، مجلة نقابة المحامين، العدد الحادي عشر، لسنة 1997، ص 4211-4216.

الإدارية السبب الذي يكفي لإلغاء القرار بدعوى الإلغاء مصدر مسئولية وسبباً للحكم بالتعويض عن الأضرار التي تحيق بمن شملهم تنفيذهم قبل إلغائه، وتختلف دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض أركاناً وموضوعاً وحجية ويشترط في ركن الخطأ أي العيب في الشكل أو الاختصاص الذي يشوب القرار الإداري أن لا يكون يسيراً ويبلغ مبلغ الخطأ الجسم بحيث يؤثر في جوهر القرار وموضوعه، وإلا فلا يقوم به الخطأ المعني في دعوى التعويض وبالخصوص إذا كان في وسع الإدارة مصدره القرار أن تصححه دون أن يكون من شأنه التأثير بتغيير تقديرها لموضوع القرار أو موثمة إصداره¹.

ثالثاً: أما بالنسبة للقرارات الإدارية المعيبة بمخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة، فإن المحكمة تحكم بالتعويض إذا تم إلغاء القرار الإداري لهذه الأسباب².
هذا ويملك الموظف الذي تم توقيع الجزاء التأديبي بحقه أن رفع دعوى التعويض في أي وقت طالما لم يمر الزمن المانع من سماع الدعوى (سقوط الحق بالتقادم) وفقاً للأصول العامة.

¹ انظر حكم محكمة العدل العليا ، بالقضية رقم 94/37، الصادر بتاريخ 1994/4/30 ، مجلة النقابة لسنة 1994، ص788، وحكمها بالقضية رقم 96/23. الصادر بتاريخ 1996/7/20، مجلة النقابة العدد الحادي عشر ، 1997، ص4196.

² حكم محكمة العدل العليا، بالقضية رقم 94/146، الصادر بتاريخ 1994/6/29، مجلة نقابة المحامين ، العدد الأول لسنة 1995، ص160.

الفصل السادس

الخاتمة

تناول الباحث من خلال هذه الدراسة بنوع من التفصيل الضمانات التأديبية للموظف العام المرتكب لمخالفة تأديبية في كل من الأردن والكويت، ومدى كفاية هذه الضمانات لحق الموظف في الدفاع عن نفسه في مواجهة الإدارة في حال اتهامه بارتكاب مخالفة تأديبية، وذلك من خلال تقسيم هذه الضمانات إلى ضمانات سابقة على إصدار القرار التأديبي، وضمادات معاصرة للقرار التأديبي، وضمادات لاحقة للقرار التأديبي، سعيًا من الباحث في توضيح الإجراءات المتبعة بنوع من التسلسل المطبق فعليًا سواء من قبل الإدارة أو الموظف على حد سواء.

وذلك من خلال استعراض النصوص القانونية في كل من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وقانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979، وكذلك أحكام كل من القضاء الإداري الأردني والقضاء الإداري الكويتي وبيان نهج كل منهما فيما يتعلق في الضمانات التأديبية للموظف العام، والتي تم تناولها بنوع من التحليل والمقارنة التي تبين مدى فعاليتها وكفايتها في حماية حق الموظف المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية في الدفاع عن نفسه وتقديم دفوعه في مواجهة الإدارة ومنعها من التعسف في اتهام الموظف العام.

وقد سعى الباحث لبيان القصور القانوني والثغرات القانونية التي قد تستغلها الإدارة في معاقبة الموظف المرتكب لمخالفة تأديبية في كل من الأردن والكويت، وإسنادها بأحكام القضاء الإداري التي تمثل التطبيق الفعلي لهذه النصوص ومدى موافقة القضاء الإداري للمشرع ونقاط الاختلاف التي من خلال استعراضها توضح الغموض واللبس لبعض النصوص وهي الخطوة الأولى لإدراك هذه الثغرات وبالتالي التمني على المشرع بالعمل على جبرها أو تلافئها.

الاستنتاجات

في نهاية هذه الدراسة فقد توصل الباحث إلى الاستنتاجات التالية:

1. لا بد من توافر مجموعة من الضمانات التأديبية التي ينبغي احترامها في مختلف الأنظمة التأديبية فيجب مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه، وإعمال مبدأ حظر تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة.
2. لا بد كذلك من التحقيق مع الموظف المرتكب للمخالفة التأديبية مع ضمان حيادية أعضاء ومجالس لجان التأديب، وذلك بضمان حياد سلطتي الاتهام والحكم وتطبيق مبدأ الرد والتتحي، مع وجوب تنسيب القرارات الصادرة من تلك السلطات، وتناسب العقوبة مع المخالفة التأديبية المرتكبة.
3. في حال انقضاء الضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة لإصدار القرار التأديبي لا بد من إتاحة الفرصة للموظف ليقدم تظلمه للجهة مصدرة القرار الإداري تظلماً ولأثماً وكذلك تظلماً رئاسياً للجهة الرئاسية لمصدر القرار الإداري، بل ينبغي حماية حق الموظف في رفع كل من دعوى إلغاء القرار الإداري الصادر بحقه وكذلك دعوى التعويض عن القرار المذكور.
4. حقق مبدأ شرعية العقوبة التأديبية قدراً كبيراً من الحماية للموظف من خلال حصر الجزاءات التأديبية، وعدم جواز عقاب الموظف إلا بإحدى العقوبات المنصوص عليها، إلا أن حرية اختيار العقوبة من بين هذه العقوبات لأي مخالفة - بسبب عدم حصر الجرائم التأديبية - قد تؤدي إلى

تشديد العقوبة على نحو لا يتناسب مع المخالفة المرتكبة ولا يمكن تدارك هذا الخلل إلا من خلال
مراجعة القضاء الذي لا يتردد في إلغاء الجزاء لعدم الملاءمة الظاهرة بين الجريمة والجزاء.

التوصيات

تتمثل التوصيات التي يرغب الباحث في الإشارة إليها في نهاية هذه الدراسة بما يلي:

1. تتمثل ضمانة المواجهة باستجواب الموظف وبتمكينه من الدفاع عن نفسه، وذلك بتمكين الموظف من إبداء دفاعه بالطريقة التي يراها مناسبة كتابة أو شفاهة ووجوب أن تكون المساءلة التأديبية حضورية إلا أن المشرع الكويتي أجاز أن يتم التحقيق بغياب الموظف إذا تطلبت مصلحة التحقيق ذلك بالرغم من أن هذه الإجازة تنتقص من ضمانات تأديب الموظف العام، كما أن المشرع الكويتي لم يتطرق لحق الموظف في الاستعانة بمحام، فيا حبذا لو أن المشرع الكويتي يتطرق لهذه الضمانات حماية لحق الموظف في الدفاع عن نفسه.

2. تعد كفاءة أعضاء هيئات التحقيق واحتوائها على عضو قانوني من الضمانات التي يجب توفيرها للموظف العام ومن خلال بحثي هذا باستعراض التحقيق وتحديد الجهة المختصة بإحالة الموظف إلى التحقيق وتشكيل هيئات التحقيق في كل من الكويت والأردن، وقد وجدت قصورا في تشكيل هيئات التحقيق حيث تفتقر في عضويتها بعض العناصر المؤهلة تأهيلا قانونيا، فلا ضمان بقيام هيئات التحقيق بدورها بكفاءة واقتدار ولا شك بأن في ذلك إهدارا لضمانة مهمة للموظف المتهم.

3. يشكل إلغاء مجالس التأديب في الكويت بصدور القانون رقم (15) لسنة 1979 انتكاسا في تطور النظام التأديبي الكويتي، حيث كانت مجالس التأديب بمثابة المحاكم التأديبية وما كان يسود تشكيلها من عناصر قضائية تتفق مع طبيعة مهمة التأديب على اعتبار أن التأديب مسألة قضائية كما أن وجود العنصر القضائي يكفل الحيادة فضلا عن التخصص من الناحية القانونية، وأن يحذو بذلك حذو المشرع الأردني، إلا أن هذا الإلغاء يتنافى مع مبادئ العدالة التي تنادي بأن يعهد بمهمة المساءلة والتأديب إلى لجان تتعدد فيها الآراء وتحقق الحيادة والنزاهة، ويتمنى الباحث على المشرع الكويتي إعادة العمل بمجالس التأديب ومنحها صلاحياتها السابقة قبل صدور قانون الخدمة المدنية رقم (15) لسنة 1979.

4. يؤخذ على المشرع الكويتي إجازة القيام بالتحقيق التأديبي بدون حضور الموظف المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية إذا اقتضت مصلحة التأديب ذلك، لما في ذلك من إهدار لحق الموظف في مواجهة المخالفات التأديبية المنسوبة إليه وحرمانه من مواجهة خصومه وإبداء دفوعه، فياحذوا لو أن المشرع أوجب حضور الموظف التحقيق في كافة الحالات حتى لا يتم هدر تلك الضمانات، كما أن عبارة "إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك" عبارة فضفاضة قد تستغلها الإدارة في إجراء محاكمات صورية ويؤدي لتغولها على حقوق الموظف العام. وكذلك فإن المشرع الأردني قد أجاز التحقيق الغيابي عند إيقاع عقوبات بسيطة و ذلك يعد إهدارا لضمانة التحقيق للموظف المتهم.

5. يؤخذ على القضاء الإداري الكويتي بأنه لم يلزم جهة الإدارة بتسبب قراراتها في أحكامه إلا إذا ألزمتها القانون برغم كون التسبب من المبادئ العامة الواجب اتباعها، وحبذا لو حذا حذو نظام الخدمة المدنية الأردني الذي ألزم السلطات التأديبية الرئاسية بتسبب قراراتها حماية للموظف المتهم ومنعاً للسلطات التأديبية من إساءة استخدام سلطاتها.

6. تقوم المحكمة الإدارية بالكويت بالتصدي بنفسها لموضوع العقوبة فتجعل من نفسها رئيساً إدارياً ومسلكها هذا قد حول الطعن بالنقض إلى طعن بالاستئناف مما يحرم المتقاضين من إحدى درجات التقاضي وهو إهدار لهذه الضمانة المهمة من ضمانات التقاضي، والتي نتمنى على المحكمة الإدارية والمشرع إعادة النظر فيها.

7. نص كل من نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة المدنية الكويتي على وجوب التظلم قبل رفع الدعوى القضائية على القرار الصادر بحق الموظف المتهم، وأجد أن إلزامية التظلم تطيل أمد التقاضي، فلو كان التظلم اختيارياً فإن من شأن ذلك أن يعجل أمد التقاضي، ويختصر على الموظف في حال كان نزاعه مع الإدارة غير قابل للإصلاح فمن الصعب أن تكون الإدارة حكماً وخصماً في آن واحد.

8. إن الكويت بحاجة إلى إنشاء محكمة إدارية مستقلة للفصل في المنازعات الإدارية، مما في ذلك لكفالة لحق التقاضي للموظف المتهم.

قائمة المراجع

1. أبو العينين ماهر ، دعوى الإلغاء وفقا لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن
21، الطبعة 5، 2002
2. أبو العينين ماهر، التأديب في الوظيفة العامة.
3. أبو العينين ماهر، دعوى الإلغاء - الكتاب الأول، الطبعة الخامسة، وجيز الأحكام 2000
و 2001
4. أبو العينين ماهر، وجيز أحكام المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا من عام
1971 حتى 2002/10/1- ملحق كتاب الدفوع أمام قاضي القانون العام.
5. أبو مخ حنان عبد الرحمن رزق الله، أحكام التأديب بالعقوبة في الشريعة الإسلامية،
رسالة ماجستير، جامعة النجاح- فلسطين، 2003
6. الأدغم جلال، حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم، 2485 و 2486 و 2526 لسنة
40، جلسة 1/28
7. بدر أحمد سلامة، التحقيق الإداري والمخالفة التأديبية، دار النهضة العربية القاهرة،
2004.

8. بركات عمر، *السلطة التأديبية* ، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة 1979.
9. البنداري عبد الوهاب، *الجرائم التأديبية والجرائم الجنائية*، 1971.
10. البنداري عبد الوهاب، *العقوبة التأديبية*.
11. بهبهاني سلوى، *النظام الوظيفي في ظل قانون ونظام الخدمة المدنية*، الشركة العصرية للطباعة، الكويت، د.سنة نشر.
12. البهي سمير يوسف، *قواعد المسؤولية التأديبية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا*، دار الكتب القانونية، 2002.
13. بورسلي عادل ماجد، *إجراءات المنازعة الإدارية وفقا للنظام القانوني الكويتي*، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الكويت ، 2000.
14. بوقرط ربيعة يوسف، *أثر الدعوى العمومية على التأديب الوظيفي*، دراسة مقارنة – فرنسا مصر الأردن الجزائر، رسالة ماجستير الجامعة الأردنية الأردن، سنة 2006
15. التشريعات الكويتية، قانون العمل رقم 38 لسنة 1964، جمعية المحامين الكويتية، ط4،

س2005

16. الجابري شهاب بن أحمد بن علي، *طرق الطعن في القرارات التأديبية*، رسالة ماجستير،

الجامعة الأردنية، 2000

17. الجاسر بدرية، *السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان*، دون دار نشر، 1982.

18. الجاسر بدرية، *سلطة التأديب في قوانين التأديب بالكويت*، طبعة 1994، مطبوعات

جامعة الكويت.

19. الجوهرى عبد العزيز السيد، *الطعن الإداري للتظلم الإداري*، مجلة المحاماة العددان

التاسع والعاشر نوفمبر وديسمبر السنة السابعة والستون.

20. حسن عبد الفتاح، *التأديب في الوظيفة العامة*.

21. حسن عبد الفتاح، *تعليق على حكم بعنوان متى يعتبر العامل محالاً إلى المحاكمة التأديبية*

، مجلة العلوم الإدارية، السنة 27، العدد الأول، يونيو.

22. حسن محمد مصطفى، *اتجاهات جديدة في قضاء المحكمة الإدارية العليا في مجال*

التأديب، مجلة العلوم الإدارية، يونيو 1979.

23. حشيش عبد المجيد، *دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي*، القاهرة 1977.

24. الحلو ماجد، *القضاء الإداري*، منشأة المعارف، ط2000، ص524.

25. حمود زهوة عبد الوهاب، *التأديب في الوظيفة العامة*، دراسة مقارنة، 1982.
26. الحوري إرشيدي عبد الهادي، *التأديب في مجال الوظائف العسكرية*، رسالة دكتوراه، كلية حقوق عين شمس، 2001
27. خليفة عبد العزيز عبد المنعم، *الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة*.
28. خليفة عبد العزيز، *ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية*، بدون ناشر، 2003م
29. خيرى محمد ميرغني، *نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية*.
30. درويش إبراهيم، *الإدارة العامة في النظرية والممارسة*، 1978.
31. راضي مازن ليلو، *الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة*، دار المطبوعات الجامعية، ط 2002 .
32. رسلان أنور، *سلطة وضع تقارير كفاية الموظفين وضماناتها في دول مجلس التعاون الخليجي*، مجلة الإداري.
33. الزعبي خالد، *القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية*، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998

34. زكي إسماعيل، *ضمانات الموظفين في التعيين. الترقية. التأديب*، رسالة للدكتوراه مقدمة

إلى كلية الحقوق بالجامعة المصرية.

35. السعيد كامل، *شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني*، دن، عمان 1998.

36. السعيد سيف بن سالم، *النظام القانوني لتأديب الموظفين*، رسالة ماجستير - الجامعة

الأردنية، 1995

37. السهلي محمد مشيب جلال، *المواجهة والتحقيق من الضمانات التأديبية للموظف العام*،

رسالة ماجستير - جامعة عمان العربية للدراسات العليا، 2006

38. السيد محمد إبراهيم، بحث بعنوان *حدود الرقابة الإدارية على صحة السبب في القرار*

الإداري، منشور في مجلة العلوم الإدارية س4، العدد الثاني، ديسمبر (كانون الأول)

.1965

39. الشتيوي سعد، *المسائلة التأديبية للموظف العام*، دار الجامعة الجديدة، شارع سوتير -

الأزاريطة، 2008.

40. الشريف عزيزة، *القانون الإداري الكويتي*، دار الكتب، الكويت، 2001.

41. شطناوي علي خطر ، الرقابة القضائية على الظروف الخارجية لإصدار القرار الإداري - مجلة الحقوق - جامعة الكويت، العدد الثالث ، السنة 25 سبتمبر 2001.
42. شطناوي علي خطر، القانون الإداري الأردني، دار وائل للنشر ، ط1، 2009.
43. شطناوي علي خطر، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، الأردن، 1998م.
44. شطناوي علي خطر، مبادئ القانون الإداري الأردني - الوظيفة العامة.
45. الشلماني حمد محمد حمد، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية ، مصر - الأزاريطة، 2007.
46. الطبطباني عادل، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي ، ط3، منشورات مكتب الدراسات والاستشارات القانونية كلية الحقوق بجامعة الكويت
47. الطماوي سليمان ، قضاء التأديب - الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، 1970.
48. الطماوي سليمان، الجريمة التأديبية، دار الثقافة العربية للطباعة، 1975.
49. الطماوي سليمان، الوجيز في القضاء الإداري.
50. الطماوي ممدوح سليمان محمد، القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب، دار الفكر العربي، سنة 1979

51. طنطاوي ممدوح، *الدعوى التأديبية*، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الثانية، سنة 2003.
52. طنطاوي ممدوح، *ضمانات التأديب*.
53. الطنطاوي، *الدعوى التأديبية*، دار المعارف بالإسكندرية"، ط2، 2003.
54. الطهراوي هاني علي، *طبيعة المخالفة التأديبية ومبدأ المشروعية*، بحث منشور في جامعة الزرقاء الأهلية، الأردن، 2007.
55. عبد السلام عبد العظيم، *تأديب الموظف العام في مصر*، دار النهضة العربية ، ط2، القاهرة 2004.
56. عبد الفتاح خالد، *موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا* ، ط1، 1994.
57. عبد الفتاح خالد، *موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب من عام 1990/ 1999 الجزء الثاني*، ط1999.
58. عبد الفتاح عبد البر، *الضمانات التأديبية*، رسالة دكتوراه، حقوق، القاهرة، 1978.
59. عبد الكريم فؤاد موسى، *التنظيم كشرط لدعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم*، 2004.
60. عبد اللطيف محمد، *تسبيب القرار الإداري* ، دار النهضة العربية ، 1996.

61. عثمان ضياء عبد الرحمن أحمد، *النظام التأديبي (الانضباطي) لأعضاء السلطة القضائية - في اليمن*، رسالة ماجستير جامعة بغداد، 2001.
62. العجارمة نوفان العقيل، *سلطة تأديب الموظف العام*، دار الثقافة للتوزيع والنشر، ط1، 2007.
63. عزت فهمي، *سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء*، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 1980.
64. عمارة محمد علي، *المسئولية التأديبية للموظف العام في فلسطين بموجب نظام الخدمة المدنية لسنة 1999*.
65. عياش أمجد جهاد نافع، *ضمانات المسائلة التأديبية للموظف العام - دراسة مقارنة*، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2007.
66. الغويري أحمد عودة، *قضاء الإلغاء في الأردن*.
67. الفكهاني حسن، *الموسوعة الإدارية*، 1995.

68. القاضي نصر الدين مصباح، *النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة*، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 2002.
69. القبيلات حمدي، *القانون الإداري*، الجزء الثاني (القرارات الإدارية - العقود الإدارية - الأموال العامة - الوظيفة العامة)، دار وائل للنشر - الأردن، ط1، 2010.
70. الكبيسي أحمد، *ضمانات المتهم قبل وأثناء المحاكمة*، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، 1981.
71. كنعان نواف، *القانون الإداري* - الكتاب الثاني، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2003م.
72. المبيضين ريما كمال، *رقابة محكمة العدل العليا على قرارات تأديب الموظفين*، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، 2002.
73. مجلة المحامي، *حق المتهم في العفو وتخفيف العقوبة في دستور الكويت والتشريعات الكويتية القائمة*، عدد5، مايو 1972.
74. محارب علي جمعة، *التأديب الإداري في الوظيفة العامة*، المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004.

75. محارب علي جمعة، *التأديب الإداري في الوظيفة العامة*، سنة 2004.
76. محجوب ثروة، *التحقيق التأديبي ودور النيابة الإدارية فيه*، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس ، 1994.
77. محمد جودت الملط، *المسئولية التأديبية للموظف العام* ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، 1967.
78. محمد رشوان أحمد، *أصول القانون التأديبي*، 1960.
79. محمد عبد المنعم، *قوة الحكم الجنائي وأثره في المنازعات الإدارية*، رسالة دكتوراه حقوق الاسكندرية، 1987
80. محمد عصفور، *نحو نظرية عامة في التأديب*، 1967.
81. محمد فؤاد مهنا، *سياسة الإصلاح الإداري*، دار المعارف، 1978.
82. محمد فتوح عثمان، *مدخل الإجراءات والمحاكمات التأديبية*، مجلة العلوم الإدارية ، السنة 36 عدد1، 1994.
83. محمد مختار عثمان، *الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة*، دراسة مقارنة، ط 1973، دار الفكر العربي.

84. مصطفى كمال وصفي، *أصول إجراءات القضاء الإداري*، 1974.
85. النجار زكي، *الوجيز في تأديب العاملين*، الهيئة المصرية للكتاب 1986.
86. النجار زكي، *الوسائل غير القضائية لحسم المنازعات الإدارية*، دار النهضة 1993.
87. النهري مجدي مدحت، *قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام*، دار النهضة العربية
القاهرة، 1997.
88. ياقوت محمد ماجد، *شرح الإجراءات التأديبية*، منشأ المعارف بالإسكندرية، 2004.
89. ياقوت محمد ماجد، *أصول التحقيق التأديبي في المخالفات التأديبية*، منشأ المعارف،
طبعة 2000.
90. ياقوت محمد ماجد، *شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة*، دار الجامعة الجديدة، شارع
سوتير - الأزاريطة، ط 2009.