

**السلطة المختصة بالتحقيق الإداري مع الموظف العام
في ضوء قوانين الوظيفة العامة في مصر والكويت**

الباحث/ فواز عيد مرمس عيد فالح الحضيرى

مشروع بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه
جامعة عين شمس - كلية الحقوق - قسم القانون العام

السلطة المختصة بالتحقيق الإداري مع الموظف العام في ضوء قوانين الوظيفة العامة في مصر والكويت

الباحث/ فواز عيد مرمس عيد فالج الحضيري

مقدمة

إن هدف المشرع في جميع قوانين الوظيفة العامة في كل من مصر والكويت هو تحسين مستوى الأداء الحكومي وتنمية أداء الموظف العام بما يتناسب مع جهود الدولة للارتقاء بمستوى الخدمات، ومواكبة التغيرات والاحتياجات الحياتية والقضاء على السلبات داخل المصالح والهيئات الحكومية، وتهدف تلك القوانين أيضًا إلى تحقيق الانضباط داخل المؤسسة الحكومية بالتزام الموظف العام بأن يؤدي العمل المنوط به بكل دقة وأمانة، وأن يحافظ على كرامة الوظيفة وأن يسلك في تصرفاته مسلكًا يتفق والاحترام الواجب، وألا يخل بسير المرفق العام أو التقاعس عن أداء أعماله الموكلة إليه. وانطلاقًا من تلك الأهداف المهمة كان من الضروري على المشرع أن يوكل مهمة التحقيق الإداري أو التأديبي في قوانين الوظيفة العامة إلى جهات متخصصة؛ تتمتع بالحيادية؛ والعمل على تحقيق الأهداف التي تسهم في حسن سير المرفق العام، ومراعاة الصالح العام وصالح الأفراد العاملين بالمرفق الحكومي على النحو سالف البيان.

ونظرًا لخطورة الدور المهم الذي تقوم به سلطات التحقيق الإداري في قوانين الوظيفة العامة، إضافة إلى أن هذا الدور قد يختلف من دولة إلى أخرى، الأمر الذي دفعنا إلى أن نقوم بدراسة ماهية السلطة المختصة بالتحقيق الإداري في قوانين الوظيفة العامة في كل من مصر والكويت، وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول: السلطة المختصة بالتحقيق الإداري مع الموظف العام في ضوء قوانين الوظيفة العامة في مصر.

المطلب الثاني: السلطة المختصة بالتحقيق الإداري مع الموظف العام في ضوء قوانين الوظيفة العامة في الكويت.

المطلب الأول

السلطة المختصة بالتحقيق الإداري مع الموظف العام في ضوء قوانين الوظيفة العامة في مصر

لقد كانت الجهة المنوط بها مباشرة التحقيق الإداري أو التأديبي قديمًا في ظل العمل بأحكام القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م الصادر في شأن نظام موظفي الدولة^(١) هي

الجهة الإدارية ذاتها، وكانت هي الجهة الوحيدة صاحبة الولاية والمتسيدة في مجال تأديب الموظف العام، حيث تبدأ أولى مراحل التحقيق الإداري بالإحالة من قبل السلطة الرئاسية المختصة، أو وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة إلى شخص أو جهة معينة للقيام بالتحقيق^(٢)، وغالبًا ما تكون هذه الجهة التي تتولى مباشرة التحقيق الإداري إدارة قانونية متخصصة داخل الجهة الإدارية ذاتها، وكان يطلق عليها الإدارة القانونية أو إدارة التحقيقات والشكاوى، وقد جرت العادة على أن كل هيكل تنظيمي وإداري في كل وزارة أو مصلحة أو جهة حكومية يجب أن تضم إلى هيكلها التنظيمي إدارة قانونية أو قسمًا متخصصًا في الشئون القانونية والتحقيق مع الموظفين الذين يرتكبون مخالفات تأديبية.

وقد استقرت أحكام القضاء في المجال التأديبي على أن السلطة التي تتولى تأديب العاملين هي السلطة التي تختص بإصدار الأمر بإجراء التحقيق فيما هو منسوب إلى الموظف^(٣). ولقد حدد المشرع التأديبي السلطة المختصة بالتأديب بالنسبة للعاملين في القطاع العام بنفس الصورة بالنسبة للسلطة المختصة بذلك للعاملين المدنيين بالدولة، وعلى الرغم من عدم وجود نص في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨- قبل إلغائه- بتحديد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق، فإن قضاء التأديب^(٤) جرى على تحديد سلطة الإحالة بالقياس على حكم المادة رقم (٨٢) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة - الملغي- والمعدلة بالمادة رقم (٦٢) من قانون الخدمة المدنية المصري الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م^(٥)، وعلى اعتبار أن من نيط به اختصاص التصرف في التحقيق هو الأقرب إلى ممارسة اختصاص الإحالة^(٦).

وحيث إن قواعد العدالة تقتضى إجراء التحقيق التأديبي بواسطة سلطة محايدة تتوافر من خلالها جميع ضمانات التحقيق ومقوماته، الأمر الذي يستلزم إعطاء هذه السلطة القائمة على التحقيق مع الموظف المنسوب إليه المخالفة صلاحيات واسعة بغية الوصول إلى الحقيقة، وتقرير العقاب التأديبي الذي يتناسب مع الأفعال التي أتمها المشرع أو منعها، وهذه هي العدالة، ولقد عبرت عنها المحكمة الدستورية العليا بأبلغ تعبير بقولها^(٧) "فإن العدالة التي رسخها المشرع الدستوري والتي- في غاياتها- لا تنفصل علاقتها بالقانون باعتباره أداة تحقيقها، فلا يكون القانون منصفًا إلا إذا كان كافيًا لأهدافها، فإذا ما زاغ المشرع ببصره عنها، وأهدر القيم الأصيلة التي تحتضنها، كان منهياً للتوافق في مجال تنفيذه، ومسقطًا كل قيمة لوجوده، ومستوجبًا تغييره أو إلغاؤه... فإنها- أي العدالة- تستوجب شرعية الجزاء- جنائيًا كان أم تأديبيًا أم مدنيًا- ومن ثم لا

يمكن ضمان تلك العدالة إلا إذا كان العقاب التأديبي متناسبًا مع الأفعال التي أتمها المشرع أو منعها في غير غلو أو إفراط".

وقد ظلت الجهة الإدارية في مصر هي المتسيدة في مجال التأديب، محتكرة لكل إجراءات التحقيق مع الموظف العام إلى أن قامت ثورة يوليو سنة ١٩٥٢م، وتم التأكيد في إنشاء جهاز مستقل ومحايد يتولى عملية التحقيق مع موظفي وعمال الدولة، فتم تشكيل لجان لدراسة أسلوب دعم الإدارة الحكومية وتنظيم الإشراف على أعضائها تنظيمًا يكفل السرعة في أداء الخدمة للجمهور والعمل على إنشاء جهات مستقلة عن الحكومة تتولى التحقيق مع الموظف العام وتضمن له الحيادية وحق الدفاع عن نفسه بعيدًا عن قبضة الحكومة والجهات الإدارية التي كانت تمارس سلطتها بتعسف ودون وجود أي ضمانات للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية. ولتحقيق تلك المقاصد رأت هذه اللجان ضرورة العمل على توحيد الإدارات العامة للشئون القانونية ومراقبتها وإدارتها لمختلف الوزارات والمصالح والهيئات المستقلة توحيدًا من شأنه أن يحقق استقلال موظفي هذه الإدارات وحيدهم ويخلق منها هيئة موحدة جديدة، صالحة للقيام بما يناط بها في سبيل إصلاح الإدارة الحكومية وتدعيمها، ولهذا صدر القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤م^(٨) والذي كان نقطة البداية لإنشاء النيابة الإدارية^(٩).

وبناء على ذلك، فقد عُهد بالتحقيق التأديبي مع العاملين بالدولة والقطاع العام وقطاع الأعمال إلى سلطتين، حددهما المشرع المصري من خلال قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م والذي حل محله أخيرًا قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، وقانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م، وهما الجهة الإدارية كحق أصيل لها، والنيابة الإدارية لتبشره في ضوء قانون إنشائها، إما بناء على طلب الجهة الإدارية المختصة، أو بناء على شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها، وهذا ما سوف نجمله في فرعين متتاليين على النحو الآتي:

الفرع الأول

التحقيق الإداري بمعرفة الجهة الإدارية في مصر

باستقراء نصوص كل من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، وقانون تنظيم النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م وتعديلاته^(١٠)، وقانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨م، وما انتهى إليه الفقه والقضاء الإداريان، يثبت لنا إسناد الاختصاص الأصيل للجهة الإدارية في إجراء التحقيق التأديبي مع العاملين من غير

شاغلي الوظائف العليا، مما يثار معه التساؤل عن المقصود بالجهة الإدارية المناط بها القيام بالتحقيق التأديبي مع الموظف المخالف، وعن أهمية الدرجة الوظيفية للمخالف، ونوع المخالفة في تحديد هذا الاختصاص، وهو ما سوف نجيب عنه تباعاً من خلال تقسيم الدراسة في هذا الفرع إلى الغصنين التاليين:

الغصن الأول

ماهية الجهة الإدارية المختصة بالتحقيق الإداري في مصر

لقد عبرت المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م عن ماهية الجهة الإدارية بقولها "يقصد في تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها: ٢- الوحدة: الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو المحافظة أو الهيئة العامة"^(١١).

وتملك الجهة الرئاسية ممارسة التحقيق الإداري عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين للموظف المخالف للتحقيق معه، إلا أن الغالب الأعم أن يقوم بالتحقيق إدارة متخصصة تلحق بالجهة الرئاسية هي إدارة الشؤون القانونية أو إدارة التحقيقات، وفي كل الأحوال يكون التصرف في التحقيق متروكاً للرئيس الإداري المختص^(١٢)، وعلى المخالف الإدلاء بأقواله أمام الجهة التي تمارس التحقيق الإداري معه، سواء كانت الجهة الرئاسية، أو الإدارة المتخصصة التي تلحق بها.

وتتبع ممارسة الرؤساء الإداريين للتحقيق من واقع مسئوليتهم عن حسن سير العمل وانتظامه بالمرافق العامة وليس باعتبار ذلك امتيازاً شخصياً لهم، فهذه السلطة مستمدة من المركز الوظيفي التنظيمي التابع للموظف إزاءهم الذي يفرض احترام القوانين والأنظمة واللوائح الكفيلة بحسن سير العمل داخل المرفق تحقيقاً للصالح العام^(١٣).

ولا يعد التحقيق - الإداري - الذي تقوم به الجهة الإدارية عملاً قضائياً، بل هو امتداد للسلطة الرئاسية لتقويم الخطأ، ذلك أن "إسباغ الصفة القضائية على أعمال أية جهة عهد إليها المشرع بالفصل في نزاع معين يفترض أن يكون اختصاص هذه الجهة محددًا بقانون، وأن يغلب على تشكيلها العنصر القضائي الذي يلزم أن تتوافر في أعضائه ضمانات الكفاية والحيدة والاستقلال، بما يؤكد غيرتها في مواجهة أطراف النزاع، وأن يثير النزاع المطروح عليها إ دعاءً قانونياً يبلور الحق في الدعوى كرابطة قانونية تتعدّد الخصومة القضائية من خلالها، بوصفها الوسيلة التي عينها المشرع لاقتضاء الحقوق المدعى بها، وبمراعاة أن يكون إطار الفصل فيها محددًا، بما لا يخل بالضمانات الرئيسية التي لا يجوز النزول عنها والتي تقوم في جوهرها على إتاحة الفرص المتكافئة لتحقيق دفاع أطرافها، وتمحيص إدعاءاتهم، على ضوء قاعدة قانونية

نص عليها المشرع سلفاً، محددًا في ضوئها حقوق كل من المتنازعين في مجرد كامل، ليكون القرار الصادر في النزاع مؤكدًا للحقيقة القانونية مبلورًا لمضمونها في مجال الحقوق المدعى بها أو المتنازع عليها...^(١٤).

وقد تقوم الجهة الإدارية بالتحقيق في المخالفة، ثم يتضح لها أن ثمة ارتباطاً بين المخالفة وغيرها من المخالفات المحددة بالنص الصريح في القانون، وتختص بالتحقيق فيها النيابة الإدارية، أو يتبين لها وجود ارتباط بين الموظف المخالف وغيره من أصحاب الدرجة الوظيفية التي تختص بالتحقيق معهم النيابة الإدارية^(١٥).

أو في حالة قيام النيابة الإدارية بالتحقيق ثم يتضح أن الجهة الإدارية نفسها تحقق في نفس الموضوع، فيجب على الجهة الإدارية في مثل هذه الحالات أن توقف ما تجرّبه من تحقيقات وتحيل جميع الأوراق إلى النيابة الإدارية المختصة التي تباشر التحقيق والانتظار حتى تنتهي النيابة من التحقيق وتصدر قراراً فيه^(١٦).

فإذا ما استمرت الجهة الإدارية في التحقيق - في هذه الأحوال السابقة - ومجازة الموظف إدارياً، فعليها سحب قرار الجزاء الذي صدر عنها في هذا الشأن^(١٧)، وإلا قضى ببطلان القرار الذي تصدره الجهة الإدارية قبل أن تنتهي النيابة الإدارية إلى قرار في التحقيق الذي تجرّبه^(١٨)، ذلك أن هذا القرار يكون قد صدر مشوباً بعبء عدم الاختصاص الذي يصل إلى درجة غصب السلطة بناء على تحقيق في واقعة بمعرفة لجنة إدارية أى بمعرفة جهة أخرى غير الجهة القضائية التي خصها المشرع بالتحقيق في مخالفات معينة وهي النيابة الإدارية، ومن ثم تكون تلك اللجنة الإدارية قد اغتصبت اختصاص هيئة قضائية في إجراء التحقيق مما يجعله مشوباً بالبطلان، ويجعل القرار الصادر بالجزاء التأديبي مبنياً على تحقيق باطل؛ طبقاً لما نصت عليه المادة رقم (٦٠) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م في فقرتها الثالثة من أنه "وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجرّبه من تحقيقات في واقعة ما أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك".

الفصل الثاني

حدود الجهة الإدارية في ممارسة التحقيق الإداري في مصر

تتوقف حدود ممارسة الجهة الإدارية لسلطتها في التحقيق الإداري وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وأحكام قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨م، على الدرجة الوظيفية للمحال للتحقيق، وعلى نوع المخالفة التي

تستوجب إجراء التحقيق، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: بالنسبة لعيار نوع الوظيفة ودرجة شاغليها:

نص المشرع المصري في المادة رقم (٦٠) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أن "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية"^(١٩)، وقد تناولت المادة رقم (٢) من قانون الخدمة المدنية سالف البيان في البند رقم (٣) منها ماهية الوظائف القيادية بقولها "الوظائف القيادية: هي وظائف المستويات الثلاثة التالية للسلطة المختصة، والتي يرأس شاغلوها وحدات وتقسيمات تنظيمية بالوحدة من مستوى إدارة عامة أو إدارة مركزية أو قطاعات وما يعادلها من تقسيمات". وبالتالي فإن جهة الإدارة تختص بالتحقيق الإداري أو التأديبي مع من هم دون ذلك من الموظفين غير القياديين، إلا ما يحال إلى النيابة الإدارية من الجهة الإدارية المختصة على نحو ما رأينا.

وسعيًا من المشرع نحو نجاح التحقيق الإداري الذي تجرته الجهة الإدارية، نأياً بالمحقق عن الحرج الذي قد ينتابه أثناء التحقيق الإداري، جعل الاختصاص بالتحقيق الإداري يتوقف على الدرجة الوظيفية للموظف المخالف وقت التحقيق، وليس وقت ارتكابه للمخالفة، حيث حظرت المادة رقم (٦٠) من قانون الخدمة المدنية سالفه البيان، والمادة رقم (٨٣) من قانون العاملين في القطاع العام، التحقيق بمعرفة الجهة الإدارية لشاغلي الوظائف العليا، وأسندت هذا الاختصاص إلى النيابة الإدارية^(٢٠).

ثانياً: بالنسبة لعيار نوع المخالفة:

لا يوجد تشريع وظيفي إلا ويعتمد على أفراد نظام خاص يتم من خلاله مساءلة الموظفين إدارياً عما يقع منهم من مخالفات للأحكام والقواعد المنظمة لشئونهم الوظيفية^(٢١) حتى لا تتحول واجبات الوظيفة العامة لمجرد قواعد أدبية لا يترتب على الخروج عليها أي أثر قانوني، بما تضحى معه المسؤولية عنها مجرد مسؤولية أخلاقية تخرج عن دائرة القانون^(٢٢). والبين من مضمون المادة رقم (٦٠) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، أن المشرع المصري قد فرق بين الصفتين المالية، والإدارية للمخالفة، فجعل التحقيق الإداري في الأولى من اختصاص النيابة الإدارية، لما تنطوي عليه من إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة^(٢٣)، وأخضع مرتكب المخالفة الإدارية التي مردها إخلال الموظف بواجبات وظيفته، للتحقيق

الإداري بمعرفة الجهة الإدارية ما لم تتم إحالته إلى النيابة الإدارية المختصة إذ نصت في فقرتها الأولى والثانية على أن"، وكذا تختص- النيابة الإدارية- دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها. كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تُحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ".

الفرع الثاني

التحقيق الإداري بمعرفة النيابة الإدارية في مصر

رأينا من خلال دراسة تحقيقات الجهة الإدارية افتقار سلطة التحقيق الإداري أو التأديبي للوصف القضائي مما أسبغ على أعمال هذه السلطة الطبيعة الإدارية، ولكي تكون أعمال التحقيق- أيًا كانت جنائية أم تأديبية- من صميم أعمال القضاء يجب أن تكون سلطة التحقيق هي الجهاز المنشأ وفقًا للقانون^(٢٤)، ولذلك وضع المشرع المصري معايير لقيام النيابة الإدارية بأداء وظيفتها تتمثل أهمها في الدرجة الوظيفية للمخالف، وجسامة المخالفة التأديبية وارتباطها بحماية المال العام، فأصدر القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤م بنظام النيابة الإدارية، ثم استكملت مقومات هذا القانون بالقرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية^(٢٥) لتختص النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي مع شاغلي الوظائف العليا، وفي المخالفات المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة والمخالفات المتعلقة بإهمال وتقصير العامل والتي تؤدي إلى ضياع حق من حقوقه المالية.

وعلى ذلك سوف نتناول دراسة هذا الفرع بتقسيمه إلى غصنين، نتناول في الأول التعريف بالنيابة الإدارية، وفي الثاني نتناول اختصاصات وسلطات النيابة الإدارية، وذلك على النحو التالي:

الغصن الأول

التعريف بالنيابة الإدارية

تعد النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل^(٢٦)، وتشكل من رئيس، ونواب، ووكلاء عامين، ورؤساء النيابة الإدارية، بحيث يتبع أعضاء النيابة الإدارية رؤساءهم بترتيب درجاتهم، وهم جميعًا يتبعون وزير العدل، ولأخير حق الرقابة والإشراف على أعضائها، كما يتولى الادعاء أمام المحاكم التأديبية المختصة بتأديب العاملين المدنيين

بالدولة، ومجازاتهم إداريًا عن المخالفات الإدارية أو المالية التي تنسبها إليهم هيئة النيابة الإدارية.

الفصل الثاني

اختصاصات وسلطات النيابة الإدارية

صدر القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤م بنظام النيابة الإدارية ليكون أول تجربة في طريق إنشاء جهاز النيابة الإدارية والقضاء على عيوب الجهاز الحكومي، ولكن لم يتوسع المشرع في منح هذا الجهاز صلاحيات واسعة خشية ما يترتب على ذلك من تبعات خطيرة تؤدي إلى فشل هذه التجربة، إلا أنها أثبتت نجاحًا ملحوظًا، الأمر الذي دعا الحكومة إلى إعادة النظر في هذا القانون، ومنح هذا الجهاز العديد من الصلاحيات بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م الصادر بإعادة تنظيم النيابة الإدارية، والمحاکم التأديبية^(٢٧)، والذي نص على أن تختص النيابة الإدارية بالعديد من الاختصاصات كفحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو أية جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة، وإجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية فيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة، ومن شكاوى الأفراد^(٢٨). كما تتولى النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية، ولها حق مباشرة الطعون في أحكام هذه المحاكم أمام المحكمة الإدارية العليا^(٢٩).

وإذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو قدرت أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد فإنها تحيل الأوراق إلى الجهة المختصة للقيام بذلك، ومع ذلك فلها أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبررًا لذلك^(٣٠). أما إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية أحالت الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة، أما إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة، فإنه يجوز لرئيس النيابة اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبي، ويكون الفصل بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير أو السلطة المختصة^(٣١)، وإذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى النيابة العامة لتتولى التصرف في التحقيق واستيفائه إذا تراءى لها ذلك على وجه السرعة^(٣٢).

هذا ولم يُخل إنشاء جهاز هيئة النيابة الإدارية بسلطة جهة الإدارة ولم يسلب

اختصاصها الأصيل في تولى مهمة التحقيق الإداري مع العاملين بالجهاز الإداري وتأديبهم، بل استمرت جهة الإدارة في سلطتها ومباشرتها التحقيق مع العاملين المخالفين جنباً إلى جنب مع النيابة الإدارية، إلا أن النيابة الإدارية تتميز باستقلاليتها عن الجهة الإدارية وحيادتها ما من شأنه أن يبعث الطمأنينة في نفوس العاملين الخاضعين للمسئولية التأديبية والذين تتولى النيابة الإدارية التحقيق معهم^(٣٣).

هذا وقد تواترت التعديلات على قانون إنشاء هيئة النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م، وكان آخر هذه التعديلات القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩م، كما أدخلت تحت سلطاتها فئات معينة من العاملين تتولى التحقيق الإداري معهم أو مخالفت بعينها، ويتمثل هذا على وجه الخصوص في القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣م الصادر بتعديل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة، ثم أخيراً في القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م الخاص بالخدمة المدنية الجديد، والذي جاء في المادة رقم (٦٠) منه بتحديد اختصاص النيابة الإدارية- على نحو ما رأينا- بنصها على أن "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها".

كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ.
وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجرّبه من تحقيق في واقعة ما أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك".

ومعنى ذلك أن الجهة الإدارية تملك ذات الحق، فاختصاص النيابة الإدارية في جميع الأحوال بالتحقيق الإداري لا يسلب الحق الأصيل الثابت في هذا المجال للجهة الإدارية باعتبار ذلك ضرورة أساسية لتنفيذ أهداف الجهاز الإداري المعنى وضمن سير أعماله بانتظام واضطراد^(٣٤).

كما جاء الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م مؤكداً على استقلالية هيئة النيابة الإدارية ومحددًا صلاحياتها واختصاصاتها في المادة ١٩٧ منه والتي نصت على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن في قراراتها أمام

المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية، وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً".

هذا وتعد فكرة إنشاء النيابة الإدارية في مصر - وبحق - ثورة حقيقية في مجال التأديب، فقد أثبتت النيابة الإدارية أنها من أنجح الأجهزة التي أنشأتها الدولة على مر الفترات والمراحل التي عاشتها، فوجود النيابة الإدارية يحقق ميزتين تصبان في صالح الموظف والإدارة؛ وهما الاستقلالية والرقابة، فهي تسعى إلى تحقيق مصلحة الموظف أو العامل باستقلالها وحيدتها، والمصلحة العامة بتحقيق الرقابة على أعمال الدولة والقطاع العام، ومتابعة مخالفاتهم الإدارية والمالية، كما تحقق ضماناً مهمة للموظف العام وعامل استقرار واطمئنان له^(٣٥).

إضافة إلى ذلك فإننا نرى أن وجود النيابة الإدارية يحقق مبدأ مهماً في المجال الإداري وهو مبدأ التخصص، فقد أبرز وجود هذا الجهاز قاعدة "المحقق المتخصص"، فكما هناك قاضٍ متخصص ظهرت فكرة المحقق المتخصص، صحيح أن سلطات المحقق الإداري تختلف عن طبيعة عمل وسلطات القاضي المتخصص، ولكن وجود المحقق المتخصص ضرورة لا غنى عنها لعمل القاضي الإداري بحيث لا يحال إليه من الدعاوى التأديبية إلا الدعاوى مكتملة الأركان والأدلة، وهو ما يحقق مرونة وإتقاناً في العمل، كما أن المحقق في النيابة الإدارية متجرد من أي ضغوط خارجية أو داخلية قد تمارس عليه على عكس المحقق الإداري الذي يظل تابعاً للسلطة الرئاسية التي أحالت الموظف إلى التحقيق الإداري أو التأديبي.

كما أنه تحتاج بعض الوقائع التي تشكل مخالفات إدارية إلى سلطات يستعين بها المحقق الإداري لتعيينه على كشف الحقيقة، هذه السلطات لا يمكن توافرها لمحقق الجهة الإدارية، لذلك كان إنشاء هيئة قضائية مستقلة يمكن منحها هذه السلطات حتى تحقق دورها الفعال في الكشف عن الحقائق وإرساء دعائم العدالة.

وبإصدار قانون تنظيم هيئة النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م خرجت النيابة الإدارية من دائرة التبعية، وأصبحت هيئة قضائية مستقلة تابعة لوزارة العدل^(٣٦)، تشكل من رئيس يسمى رئيس هيئة النيابة الإدارية يتبعه عدد من أعضاء النيابة، وتتكون النيابة الإدارية من إدارات ونيابات وفروع لها يعين عددها واختصاصها ومقر كل منها بقرار من وزير العدل بناء على اقتراح رئيس الهيئة، بعد

أخذ رأى المجلس الأعلى للنيابة الإدارية^(٣٧). ويعين رئيس هيئة النيابة الإدارية بقرار من رئيس الجمهورية^(٣٨).

وسلطة رئيس الجمهورية بتعيين رئيس هيئة النيابة الإدارية سلطة مطلقة وتقديرية لا يحدها قيد أو تقيدها ضوابط يتعين النزول على مقتضاها^(٣٩)، وظل ذلك إلى أن جاء التعديل الأخير الصادر عام ٢٠١٧م بشأن اختيار وتعيين رؤساء الهيئات والمصالح الحكومية والقضائية، وجاء من بينها أن رئيس الجمهورية يتولى تعيين رؤساء الهيئات القضائية من بين أقدم ثلاثة ترشحهم الجهة القضائية التابعين لها.

وتختص النيابة الإدارية بالتحقيق في جميع المخالفات المالية والإدارية، فهي النائبة عن أداة الحكم في تعقب المخالفات التأديبية التي تقع من العاملين بالجهات التي يسرى عليها قانون إنشائها، مستهدفة حماية المال العام وتحقيق وصول الخدمات للمواطنين، واكتشاف أوجه القصور في النظم والإجراءات الإدارية^(٤٠). كما تتولى فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة، وكذلك إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة، وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة، وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها^(٤١).

وصفوة القول إذن أن سلطة التحقيق الإداري في مصر تنحصر في جهتين الأولى هي الجهة الإدارية التي يتبعها العامل أما الثانية فهي هيئة النيابة الإدارية، وذلك فيما عدا من تُنظم شؤون توظيفهم قوانين خاصة، فهؤلاء تحدد نصوص قوانينهم سلطة معينة تتولى التحقيق الإداري معهم وتأديبهم، وسواء تم التحقيق الإداري بمعرفة الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية، فإن سلطة التحقيق مقيدة بشروط إجرائية وأخرى موضوعية مردها مبدأ ثابت هو أصل الدفاع، إذ تضع الإجراءات التأديبية الخطوات وتحدد الأوضاع الواجبة الاتباع في التحقيق الإداري مع الموظف المخالف بقصد الوصول إلى وجه الحق في ذلك التحقيق، ولسلطة التحقيق الإداري صلاحيات واسعة كإجراءات جمع الأدلة والإطلاع على المكاتبات الإدارية والوثائق والقرارات التي أصدرتها جهة الإدارة، كما أن لها ذات الإجراءات التي قررها المشرع الجنائي لسلطة التحقيق الابتدائي، من معاينة، وسماع الشهود، والتفتيش، والاستعانة بالخبراء، والاستجواب، والمواجهة، ويضاف إلى ذلك الاستعانة بأجهزة الرقابة الإدارية، وتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، إلى غير ذلك مما يتسنى لسلطة التحقيق جمع الاستدلالات اللازمة^(٤٢).

المطلب الثاني

السلطة المختصة بالتحقيق الإداري مع الموظف العام في ضوء قوانين الوظيفة العامة الكويت

أطلق المشرع الكويتي لفظ الموظف على كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أيًا كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته^(٤٣)، وقسم الموظفين إلى مجموعتين من الوظائف: وظائف دائمة، وأخرى مؤقتة^(٤٤)، والوظائف الدائمة هي الوظائف المخصصة للمواطنين- دون الأجانب- الذين يستمرون في أعمالهم الوظيفية حتى يتم بلوغهم السن المقررة لانتهاء الخدمة، وذلك باستثناء الوظائف القيادية التي تم تأقيتها بمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، وباستثناء بعض الوظائف التي يشغلها عدد من الكويتيين بموجب عقود خاصة^(٤٥).

أما العقود المؤقتة فهي للأجانب الذين يتم إلحاقهم بالخدمة المدنية، بناء على عقد توظيف، ونشير هنا إلى أن الموظف المتعاقد- وعلى ما جرى عليه القضاء الإداري في الكويت- يكون في مركز تعاقدى لائحى بما من شأنه أن يستظل بما رتب له ذلك المركز التنظيمى من حقوق ومزايا، فضلاً عن التزامه بما تفرضه عليه قوانين التوظيف من واجبات^(٤٦)، ذلك أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، فمركز الموظف هو مركز قانونى عام وإفادته من مزايا الوظيفة العامة ليست حقًا يقاس على الحقوق الخاصة وإنما هو أمر يخضع لما تقرره القوانين واللوائح الخاصة بالوظيفة العامة التي يجوز تعديلها وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة^(٤٧).

وعلى أية حال وسواء كان الموظف من شاغلي الوظائف الدائمة أو من الموظفين الذين يرتبطون مع الجهات الحكومية بعقد توظيف، فهم يخضعون لنظام تأديبي واحد قرره نظام الخدمة المدنية، الذي أخضع التحقيق الإداري في الجهات الحكومية إلى سلطة منفردة دون ازدواج عكس ما هو متبع في القانون المصرى، مسايراً في ذلك لما هو متبع وسائد في فرنسا^(٤٨). فينعد الاختصاص بإجراء التحقيق التأديبي في الكويت للجهة الإدارية بمقتضى السلطة الرئاسية التي خولها المشرع سلطة إجرائه، ومع ذلك فإن الاختصاص المكانى للتحقيق التأديبي في الكويت أثار جدلاً لعدم وضوح عبارة "الجهة الحكومية" التي اختص قانون نظام الخدمة المدنية سريان أحكامه على العاملين فيها^(٤٩).

ومما تقدم وترتيباً عليه سنقوم بتوضيح ماهية السلطة المختصة بالتحقيق الإداري في الكويت من خلال تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة أفرع على النحو التالي:

الفرع الأول

الاختصاص المكاني كمعيار للتحقيق الإداري في الكويت

تسرى أحكام وقواعد التحقيق التأديبي المقررة بمرسوم نظام الخدمة المدنية على كل موظف مخالف ينتمي إلى الجهة الحكومية، وقد قصد المشرع الكويتي بالجهة الحكومية التي ينتمي إليها الموظف العام وفقاً للمادة رقم (٢) فقرة رقم (١) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن الخدمة المدنية^(٥٠) "كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها". غير أن المادة (٣) بند (ب) من ذات المرسوم قررت سريانه- بالإضافة إلى ما سبق- على "الجهات التي تنظم شؤون الخدمة فيها قوانين خاصة، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه القوانين"^(٥١) وهي جهات كثيرة ومتعددة.

ومن ذلك يتبين لنا أن التحقيق الإداري أو التأديبي في الكويت المقرر في مرسوم نظام الخدمة المدنية لا تسرى قواعده وأحكامه على جميع العاملين المدنيين في الدولة، وإنما عنى المشرع بتحديد جهة الاختصاص المكاني بالإحالة والتحقيق مع الموظف المخالف بأنها الجهة الحكومية التي وقعت فيها المخالفة، شريطة أن تكون هذه الجهة من الجهات الحكومية التي تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها^(٥٢)، أو تكون من الجهات التي تتمتع بميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة دون أن يرد في قوانين إنشائها نص خاص بالتحقيق مع موظفيها.

وعلى ذلك سنقوم بتقسيم هذا الفرع إلى غصنين، نتناول في أولهما الجهات الحكومية ذات الميزانية الملحقة، وفي الثاني الجهات الحكومية ذات الميزانية المستقلة، وذلك كما يلي:

الغصن الأول

الجهات الحكومية ذات الميزانيات الملحقة بميزانية الدولة في الكويت

أساس نشأة هذه الجهات "ذات الميزانيات الملحقة" هو نص المادة رقم ١٤٨ من دستور دولة الكويت ولتي قضت بأن "يبين القانون الميزانيات العامة المستقلة والملحقة، وتسرى في شأنها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة" وإعمالاً لذلك صدر المرسوم بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨م الخاص بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، ومن أمثلة تلك الجهات وفقاً لقوانينها "الهيئة العامة للمعلومات المدنية، الإدارة العامة للإطفاء، الهيئة العامة للاستثمار، الهيئة العامة للتعليم التطبيقي

والتدريب، جامعة الكويت، الهيئة العامة لشئون القصر، الهيئة العامة للبيئة". وقد أجاز القانون لتلك الجهات أن تتمتع بقدر من الحرية في التصرف ممثل في تكوين مخصصات واحتياطات تستخدمها لمقابلة ما تتعرض له من مخاطر متصلة بطبيعة نشاطها، كما أجاز لها الافتراض من الأموال العامة، وهذا لا يسرى بشأن الوزارات والإدارات الحكومية على أن يتم ذلك وفقاً لللائحة الخاصة التي يصدرها وزير المالية. وتطبيقاً لما ولما كانت تلك الجهات - السابقة - هي جهات حكومية ذات ميزانية ملحقة بميزانية الدولة، فإن صفة الموظف العام المخالف والذي يخضع للتحقيق التأديبي في ضوء أحكام مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي - طبقاً للمواد الثانية والثالثة منه سألغة الذكر - تمتد لتشمل موظفي تلك الجهات، بحيث ينعقد الاختصاص الأصل لتلك الجهات - الحكومية ذات الميزانية الملحقة بميزانية الدولة - وفق معيار الاختصاص المكاني بإجراء التحقيق الإداري أو التأديبي مع موظفيها حال ارتكابهم مخالفات إدارية أو مالية.

الخصن الثاني

الجهات الحكومية ذات الميزانيات المستقلة عن ميزانية الدولة في الكويت

على عكس الجهات الحكومية ذات الميزانية الملحقة السابقة فقد ظهرت الأشخاص المرفقية العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة والتي تتمتع باستقلال مالي وإداري، وهي "الجهات الحكومية ذات الميزانيات المستقلة"، وتتعلق الجهات ذات الميزانيات المستقلة بمرفق عام اقتصادي عكس الحال بالنسبة للهيئات ذات الميزانية الملحقة، وهذه المرافق ظهرت بعد أن تدخلت الدولة المعاصرة في مجالات النشاط الاقتصادي، ويعد ذلك النوع من المشروعات التي يمارس فيها نشاط تجاري أو صناعي مماثل للنشاط الذي يباشره الأفراد والهيئات الخاصة، ويتميز هذا النوع من المرافق بخضوعه لأحكام القانون العام والقانون الخاص معاً^(٥٣). وقد يعود السبب في منح المشرع الاستقلالية لتلك المرافق أو السماح لها بالتحرك من القيود المالية والإدارية الحكومية، في أن هذا التحرر قد يساعدها على حسن الإدارة وتكوين مخصصات ربحية لها^(٥٤)، هذا وقد نصت المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٩٢م في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها على أنه "يجوز بمرسوم نقل التبعية أو الإشراف أو الإلحاق المنصوص عليه في القانون المنظم لدى هيئة أو مؤسسة عامة أو إدارة مستقلة

من مجلس الوزراء، أو أى وزارة أو وزير إلى مجلس الوزراء أو وزارة أخرى أو وزير آخر. ويترتب على هذا النقل أن تحل الجهة الجديدة محل الجهة السابقة فيما تنص عليه القوانين واللوائح المتعلقة بالأمور التي تتولاها الهيئة أو المؤسسة العامة أو الإدارة المستقلة".

كما قررت المادة الثانية من ذات المرسوم مبدأً عامًا يتعلق باختصاصات الوزير المشرف حين نصت على أن "الوزير المختص في سبيل مباشرة اختصاصه في الإشراف على المؤسسات العامة أو الهيئات العامة والإدارات المستقلة التابعة له أو الملحقة به أو بوزارته إصدار التوجيهات لها لتنفيذ السياسة العامة للدولة وللخطة الإنمائية ومتابعة سير العمل بها لضمان تحقيقها للأغراض التي أنشئت من أجلها والتقيد بأحكام القوانين واللوائح وقرارات مجلس الوزراء، إضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي ينص عليها القانون أو اللوائح، ويكون رئيس مجلس الإدارة أو المدير العام بحسب الأحوال مسئولاً أمام الوزير المختص فيما يتعلق بشؤون الجهة التي يتولى إدارتها". ومن تلك النصوص يتضح تبعية تلك الجهات - ذات الميزانية المستقلة - لإشراف الوزير المختص، كما يتضح أن تلك الجهات تُنظم فيها شؤون الخدمة وفق قوانين إنشائها الخاصة^(٥٥).

وعلى ذلك فإنه يمكن لنا القول أنه في حالة خلو القوانين الخاصة بإنشاء تلك الجهات - ذات الميزانيات المستقلة - من نص خاص ينظم التحقيق الإداري أو التأديبي مع موظفيها، فإن أحكام مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي وخاصة المادة رقم (٣) الثالثة منه - سالفة الذكر - تسري على تلك الجهات، بحيث ينعقد الاختصاص لها في إجراء التحقيق الإداري أو التأديبي مع موظفيها حال ارتكابهم مخالفات إدارية أو مالية.

الفرع الثاني

الدرجة الوظيفية كمعيار للتحقيق الإداري في الكويت

لقد اعتنق المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن نظام الخدمة المدنية في الكويت الأسلوب الإداري في تنظيم السلطات الإدارية، حيث جعل الجهة الإدارية هي الجهة الوحيدة التي تتفرد بمعاينة الموظف المخطئ.

وقد ميّز مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي في التحقيق التأديبي الذي تجرّبه الجهة الإدارية بين من يشغلون الوظائف القيادية، وباقي فئات الموظفين من شاغلي

الوظائف الذين ينتمون إلى مجموعات الوظائف العامة والفنية والمعاونة^(٥٦). هذا والجدير بالذكر أن سلطة التحقيق التأديبي في القانون الكويتي في ظل قانون الخدمة المدنية لا يُسبغ عليها الطبيعة القضائية، كما هو الحال بالنسبة للنيابة الإدارية في مصر، وإنما تتصف بأنها سلطة إدارية، فهي إما بيد الوزير المختص، أو بيد مجلس الخدمة المدنية (مجلس التأديب) وهو مجلس إداري في تشكيله، أو في يد اللجان الفرعية التي يُسند إليها مهام التحقيق الإداري والتمهيد لاتخاذ القرار، وفي ضوء ما تقدم يمكن تناول مسألة الدرجة الوظيفية كمعيار للتحقيق الإداري في الكويت من خلال الغصنين التاليين:

الغصن الأول

التحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف القيادية في الكويت

يقصد بالوظائف القيادية تلك التي يحتل شاغلوها قمة الجهاز الإداري في الدولة بعد الوزير مباشرة، وتكون مسئوليتهم الرئيسية مساندة الشؤون الإدارية بالجهات القائمة عليها للسياسة العامة للحكومة، ولهذا يمارس شاغلوها سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية، وسلطة رئاسية على الموظفين الأقل درجة، وسلطة تنظيم العمل الإداري. وتتكون هذه الوظائف من ثلاث درجات هي الدرجة الممتازة، ودرجة وكيل الوزارة، ودرجة وكيل الوزارة المساعد.

وتتم إحالة الموظف المخالف من شاغلي الوظائف القيادية والعامة إلى التحقيق التأديبي بقرار من الوزير المختص^(٥٧)، ويتضمن هذا القرار بياناً بالمخالفات المنسوبة للموظف والأدلة التي تؤيد اتهامه، حتى يتسنى له تحضير دفاعه أمام سلطة التحقيق^(٥٨).

وقد خول مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي سلطة ممارسة التحقيق الإداري بالنسبة لمجموعة الوظائف القيادية إلى مجلس الخدمة المدنية كهيئة تأديبية برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه الرئيس في ذلك^(٥٩)، ويعمل هذا المجلس في إطار السياسة العامة للحكومة على تحديث الإدارة العامة وتطوير نظم الخدمة المدنية في الجهات الحكومية ورفع كفاءة العاملين فيها. ويصدر بتشكيل المجلس المشار إليه مرسوم يحدد فيه مدة العضوية، وقواعد وإجراءات اجتماعاته، وغير ذلك مما يقتضيه نظام العمل فيه^(٦٠).

ويكون لمجلس التأديب المشار إليه الحق في أن يشكل لجائاً سواء من أعضائه أو

من غيرهم لدراسة أو متابعة الموضوعات التي يحيلها إليها^(٦١)، إلى جانب اختصاصاته الأخرى^(٦٢).

ولما كان الوزير هو أحد أعضاء مجلس الوزراء فهو يشارك هذا المجلس - مجلس الخدمة المدنية الكويتي - في رسم السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذ هذه السياسة في الوزارة التابعة له، وذلك بالإشراف على شئون وزرائه ورسم اتجاهات الوزارة بما يحقق السياسة العامة^(٦٣).

ولما كان الوزراء والقائمون على رأس أجهزة النشاط الحكومي الذين يستمدون سلطاتهم القانونية، ويشغلون مراكزهم بناء على مرسوم صادر بتعيينهم، كما يستمدون اختصاصاتهم الوزارية - بحسب الأصل - من الأداة القانونية التي صدرت بتعيينهم^(٦٤)، والمتعلقة بتنظيم وزارتهم، بالإضافة إلى ما يرد بالقوانين واللوائح من اختصاصات أخرى. لذا فقد حصر المشرع السلطة المختصة بتأديب شاغلي مجموعة الوظائف القيادية ما بين الوزير منفرداً، ومجلس الخدمة المدنية، بحيث يتم توزيع مفردات العقوبة المطلوب توقيعها فيما بينهما بحيث لا تتعدى عقوبة التنبيه كتابة بالنسبة للوزير، وأن تشمل إلى جانبها عقوبتي اللوم والعزل - الفصل من الخدمة - بالنسبة إلى مجلس الخدمة المدنية كهيئة تأديبية مختصة بتأديب شاغلي هذه المجموعة^(٦٥).

يضاف إلى ذلك أن للوزير سلطة وقف الموظف المخالف من شاغلي مجموعة الوظائف القيادية عن العمل لمصلحة التحقيق أو للمصلحة العامة^(٦٦).

والذي يحدث عملياً أن يحيل مجلس التأديب موضوع المخالفة إلى لجنة تشكل من بين أعضائه لدراسته واقتراح القرار المناسب^(٦٧)، ويجوز للجنة أن تستعين بأراء من تختاره من غير أعضائها، كما يجوز لها أن تكلف أحد أعضائها أو غيرهم لاستكمال التحقيق، وتعرض اقتراحات اللجنة على المجلس ويكون قراره نهائياً في هذا الموضوع^(٦٨). هذا ولم يحصر المرسوم بقانون الصادر في شأن الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م الأفعال التي تشكل مخالفة تستوجب التأديب، لكنه أورد أمثلة من الواجبات المنوطة بالموظفين^(٦٩) وكذلك الأعمال المحظورة عليهم^(٧٠) كما نص في المادة رقم (٢٧) فقرة (١) منه على أن "كل موظف يخل بالواجبات أو يخالف المحظورات المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح يعاقب تأديبياً مع عدم الإخلال بالمسئولية الجزائية أو المدنية عند الاقتضاء"، كما قضت هذه المادة في الفقرة رقم (٢) بأن "يعفى الموظف من العقوبة التأديبية إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر

كتابي صدر إليه من رئيسه على الرغم من تنبيهه إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر، ولا يسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي".
وأخيراً يجدر التنويه إلى أن الطعن على القرارات التأديبية سواء الصادرة من الوزير المختص أو من مجلس الخدمة المدنية والتي تخص شاغلي الوظائف القيادية يكون أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية والتي اختصها قانون إنشائها بذلك دون غيرها، طبقاً للفقرة الرابعة من المادة الأولى من القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨٠م المعدل بالقانون ٦١ لسنة ١٩٨٢م بإنشاء هذه الدائرة التي تنص على أنه "تختص بالطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم"^(٧). الأمر الذي يمكن معه القول أن الوسيلة الوحيدة لرقابة سلطة التأديب فيما يخص شاغلي الوظائف القيادية هي الطعن في القرارات الصادرة عن تلك السلطة أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية.

الفصل الثاني

التحقيق الإداري مع غير شاغلي الوظائف القيادية في الكويت

تناولت المادة (١٢) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن الخدمة المدنية الكويتي تقسيم الوظائف العامة إلى وظائف دائمة للكويتيين ووظائف مؤقتة لغير الكويتيين وقضت الفقرة الثانية من المادة المذكورة بأن الوظائف الدائمة غير القيادية هي:

١- مجموعة الوظائف العامة:

وتضم هذه المجموعة وظائف الإشراف والتوجيه والتنفيذ معاً، ومن أمثلة مجموعة الوظائف العامة، الوظائف الهندسية، ووظائف الطب العلاجي، ووظائف التدريس، والوظائف الإدارية... إلخ. وهي تتكون من عشر درجات أقلها الدرجة الثامنة وأعلىها الدرجة (أ) وفقاً لجدول الدرجات والمرتبات الشهرية للموظفين في الجهات الحكومية الملحق بالمرسوم الصادر في شأن نظام الخدمة المدنية.

٢- مجموعة الوظائف الفنية المساعدة:

وتضم الوظائف التي يقوم شاغلوها بمختلف الحرف كالنجار والحداد والميكانيكي... إلخ وتتكون من ست درجات أدناها الدرجة السادسة وأعلىها الدرجة الأولى، والتي عدلت مسمياتها بالمادة الخامسة من القانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٨٢م بتعديل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية الكويتي حيث كان يطلق عليها قبل التعديل "مجموعة الوظائف الحرفية".

٣- مجموعة الوظائف المعاونة:

وهي التي تضم الوظائف البسيطة (كالسائقين، والمندوبين)، وتتكون من ثلاث درجات تبدأ بالدرجة الثالثة وتنتهي بالدرجة الأولى، وذلك وفقاً للتعديل الموضح بالمادة الخامسة من القانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٨٢م بتعديل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية الكويتي حيث كان يطلق عليها قبل التعديل "مجموعة وظائف الخدمات".

هذا وبعد عرض تقسيم الوظائف العامة الدائمة غير القيادية على النحو السابق نشير إلى أن إحالة الموظف المخالف من غير شاغلي الوظائف القيادية تكون من قبل وكيل الوزارة^(٧٢)، ولم يحدد المشرع الكويتي الجهة المختصة بالتحقيق التأديبي مع الموظفين من غير شاغلي مجموعة الوظائف القيادية، وإنما جرى العمل على إسناد التحقيق لإدارة الشؤون القانونية في الجهة الإدارية التابع لها الموظف وقت ارتكاب المخالفة، حيث إن المبادئ العامة للتحقيق التأديبي، تقتضى ألا يكون المحقق خصماً وحكماً في ذات الوقت، ومن ثم لا يتولى الوزير أو وكيل الوزارة التحقيق مع الموظف المخالف.

وقد أسند المشرع الكويتي لوكيل الوزارة بعد انتهاء التحقيق الإداري أو التأديبي وثبوت المخالفة على الموظف مهمة توقيع أي من العقوبات التأديبية المشار إليها بالمادة (٦٠) من مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي ابتداء من الإنذار وحتى الفصل من الخدمة^(٧٣) وذلك بالنسبة إلى شاغلي مجموعتي الوظائف الفنية والمساعدة، أما فيما يتعلق بشاغلي مجموعة الوظائف العامة، فيختص كذلك وكيل الوزارة بتوقيع أي من العقوبات التأديبية الواردة بالمادة المذكورة عليهم ما عدا الفصل من الخدمة، إذ يصدر قرار الفصل من الخدمة من الوزير، ويكون لهذا الأخير في جميع الأحوال تعديل القرار الصادر من وكيل الوزارة بتخفيف العقوبة أو تشديدها كما يكون له إلغاء وحفظ التحقيق^(٧٤).

وفي جميع الأحوال، لا يمنع التحقيق التأديبي وإثارة المسؤولية التأديبية للموظف المخالف من أن تثار مسؤوليته الجزائية إذا ما تبين لسلطة التحقيق الإداري ما يستوجب ذلك، فإذا ما بدت مثل هذه الشبهة للمحقق الإداري تولى عرض الأمر على وكيل الوزارة ليتولى عرضه على الوزير المختص، وللوزير في هذه الحالة إبلاغ السلطات القضائية لتتولى التحقيق الجزائي ومحاكمة الموظف فيما نسب إليه، وللوزير أيضاً- في هذا الفرض- الأمر باستمرار التحقيق الإداري، أو وقفه حتى تبت سلطة التحقيق الابتدائي أو الجزائي في الأمر. وفي النهاية تتخذ جهة الإدارة ما تراه في ضوء ما يسفر عنه

التحقيق أو المحاكمة الجزائية من نتائج^(٧٥)، ذلك أن مجازاة الموظف بصفة إدارية أو توقيع عقوبة تأديبية عليه عن فعل وقع لا يحول أيهما دون إمكان محاكمته أمام المحاكم الجزائية بمقتضى أحكام قانون الجزاء عن كل جريمة يتصف بها هذا الفعل، وذلك لاختلاف أساس الدعويين الجزائية والتأديبية مما لا يمكن معه أن يحوز القرار الصادر في الدعوى التأديبية قوة الشيء المحكوم فيه بالنسبة إلى الدعوى الجزائية^(٧٦).

وعلى أية حال ينتهى التحقيق التأديبي بإحالة الأمر للسلطة المختصة بتوقيع العقاب للتصرف في التحقيق وإعمال سلطتها إما بحفظ التحقيق، أو بتوقيع العقوبة المناسبة، أو إحالة الموضوع لسلطة أعلى - الوزير - تختص بتوقيع عقوبة أشد مما يدخل في سلطتها، كفصل أحد موظفي مجموعة الوظائف العامة إذا ما ارتأى وكيل الوزارة ذلك. أما بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية فقد رأينا أن المشرع قد قرر أن تكون إحالتهم للمحاكمة التأديبية أمام مجلس الخدمة المدنية كهيئة تأديبية على أن يكون ذلك بقرار من الوزير المختص يتضمن بياناً بالمخالفات المنسوبة للموظف والأدلة التي تؤيد الاتهام ويبلغ الموظف بصورة من قرار الإحالة قبل الموعد المحدد لانعقاد المجلس بخمسة عشر يوماً على الأقل^(٧٧).

ونخلص مما سبق إلى أن الجهة التي حولها مرسوم نظام الخدمة المدنية في الكويت سلطة التحقيق التأديبي تختلف بحسب الدرجة الوظيفية، فإذا كان الموظف من شاغلي الوظائف القيادية فيختص بالتحقيق معه مجلس الخدمة المدنية، والذي يحيل الأمر إلى لجنة إدارية خاصة ليس من بينها عنصر قضائي، ويحق لهذه اللجنة بعد عرض مجريات التحقيق على مجلس الخدمة أن تقرر إما عقوبتي اللوم أو الفصل، أما وإن كان الموظف من غير شاغلي الوظائف القيادية، فينعقد اختصاص التحقيق الإداري أو التأديبي معه لإدارة الشؤون القانونية في الجهة الإدارية التابع لها الموظف عند وقوع المخالفة، ولو كـل الوزارة بعد عرض نتيجة التحقيق عليه أن يوقع أيًا من العقوبات المقررة قانوناً عدا عقوبة الفصل، إذ يصدر بها القرار من الوزير المختص.

الفرع الثالث

المحاولات التشريعية لإنشاء جهة تحقيق إداري مستقلة في الكويت

أوضحنا فيما سبق أن الوضع في الكويت لا يختلف كثيرًا عما هو سائد في فرنسا، حيث لا يوجد جهاز قضائي يختص بالتحقيق الإداري أو التأديبي مع الموظفين سوى بعض المجالس التأديبية لبعض طوائف الموظفين الذين تنظم شؤون توظيفهم قوانين خاصة، وبالتالي فمن يختص بالتحقيق الإداري مع الموظفين هم جهات أو أشخاص أو

إدارات تحددهم الهياكل التنظيمية للوزارات، وغالبًا ما يخصص لكل هيكل إداري لأى جهة حكومية إدارة أو قسماً متخصصاً للتحقيق التأديبي مع الموظفين والنظر في الشكاوى المتعلقة بعملهم.

ونظراً لتعرض هذا الوضع للنقد على أساس أنه يعزز إحكام السلطة الرئاسية على أعمال التحقيق التأديبي ويهدر ضمانات مهمة وهى الاستقلالية لسلطة التحقيق، علاوة على أنه قد يضعف الرقابة على أعمال الإدارة وتصرفاتها، لذا فقد كان هناك العديد من المحاولات التشريعية والمقترحات لمعالجة أوجه النقد التي أصابت نظام التأديب في الكويت، ومن تلك المحاولات إنشاء الحكومة الكويتية جهازاً لتعزيز الرقابة على وزارات وهيئات الدولة وفحص الشكاوى الإدارية، وذلك عام ١٩٩٢م وأطلق عليه ديوان أعمال الجهاز الإداري ومتابعة شكاوى المواطنين المنشأ بالمرسوم رقم ٨٣ لسنة ١٩٩٢م، إلا أن هذا الجهاز لم يكن يتمتع بالصلاحيات والسلطات اللازمة للقيام بعمله ودوره، طبقاً لمرسوم إنشائه، كما أن دوره كان يقتصر فقط على إخطار الجهة الإدارية بأى وقائع ترتب مسئولية تأديبية أو مدنية تستوجب التحقيق، لذا فلم يكتب لهذا الجهاز الاستمرار والبقاء طويلاً وأثبتت التجربة العملية فشله فألغته السلطة المختصة.

ورغم أن التجربة الواقعية أثبتت عدم جدوى هذا الجهاز وعدم فائدته، إلا أن فكرة إنشاء جهاز مستقل للرقابة على أعمال الأجهزة الإدارية قد بدأت تبرز وأصبحت محل تداول بين أوساط المختصين وهو ما حدا ببعض أعضاء مجلس الأمة الكويتي للتقدم باقتراح مشروع بقانون لإنشاء النيابة الإدارية وذلك بتاريخ ٢٥ نوفمبر ١٩٩٢م^(٧٨). وبهذا الاقتراح ولدت فكرة إنشاء نيابة إدارية في الكويت والتي طالما احتاج إليها الجهاز الإداري في الدولة، وهو ما أفصحت عنه المذكرة الإيضاحية لهذا المشروع، حيث جاء بها "لا ريب أن إصلاح الجهاز الإداري وترشيده، وتقويم أداء الحكم، وحسن أداء الخدمات لأرباب المصالح وإنجاز معاملاتهم، وتيسير قضائها دون عبث أو تراخ باستمرار وأمانة واضطراد، غاية تبتغى، وهدفاً رئيساً تسعى إلى تحقيقه كل حكومة تلتزم بالاستقامة والشرعية، وعماد كفاءة هذا الإصلاح على أكمل وجه هو إحكام الرقابة على الموظفين العاملين في الدولة في قيامهم على تنفيذ القوانين واللوائح في إطار المصلحة العامة دون تجاوز أو تفريط، وبمناى عن الانحراف أو الإهمال أو سوء القصد، ومؤاخذة كل مقصر أو متهاون أو مجاف للسلوك الوظيفي السوى إخلالاً بمبدأ الشرعية وسيادة القانون، زجراً له وعبرة لسواه، وصوناً لأموال الدولة، وحفاظاً على المصلحة العامة والمصلحة الفردية.

وغنى عن البيان أن الجهات المنوط بها ملاحقة موظفي الدولة فيما يرتكبونه من مخالفات إدارية مشتتة وموزعة بين عديد من مرافق الجهاز الحكومي في ظل القوانين القائمة، يعوزها التنظيم والترابط ووحدة أسلوب العمل والتصرف، بل لا تخلو من التأثر وتباين وجهات النظر، ومن أجل ذلك لزم إزاء متطلبات الظروف الراهنة والاتجاه العام نحو إصلاح الجهاز الإداري، التعجيل بإنشاء النيابة الإدارية بوصفها دعامة لهذا الإصلاح، وجهازاً مكماً بالضرورة لمقومات البنيان الإداري في الدولة ولنظام الرقابة على تصرفات وسلوك العاملين في مختلف الجهات الإدارية، كما تتوافر له الخبرة والتخصص، وتتمثل فيه الحيطة والتجرد، مع الاستقلال والبعد عن المؤثرات، والقدرة على التحقيق وسلامة التقدير والتكييف القانوني، ووحدة المنهج، باعتبار النيابة الإدارية ركناً أساسياً في عملية إصلاح الجهاز الحكومي يتلازم معه ويحقق غاياته وضمانه عادلة لنزاهة التحقيق وطمأنينة المواطنين وحماية المصلحة العامة وتأكيد الثقة في الشرعية الإدارية^(٧٩).

وقد ثارت حول مشروع هذا القانون العديد من التساؤلات أهمها يتعلق بمدى دستوريته، وقد تمت مناقشته في اللجنة التشريعية لمجلس الأمة، واستقر الرأي على أن مشروع هذا القانون به مخالفات دستورية، وانتهى به الأمر إلى رفضه في اللجنة التشريعية، وبالتالي انتهى الأمر بمشروع ذلك القانون إلى الأدرج.

ورغم المخالفات الدستورية التي شابت مشروع هذا القانون، فإنه وبحق يُعد خطوة يُشاد بها في طريق الإصلاح الإداري، فمجرد ترجمة الأفكار إلى واقع هو أمر يحمده عليه، وأتمنى أن يبادر أعضاء السلطة التشريعية- السادة أعضاء مجلس الأمة الكويتي- بإعادة المحاولة والعمل على سن قانون شبيه بمشروع القانون السابق، مع تفادي المواد التي تحوم حولها شبهة عدم الدستورية والعمل على استقلاليتها على خلاف ما جاء بالمقترح السابق وهو ما نحاول استعراضه من خلال ما يلي:

١- لقد تخطى مقدمو مشروع القانون المشار إليه عن فكرة إنشاء نيابة إدارية مستقلة، وذلك بأن جعلوا النيابة الإدارية تتبع النائب العام، إذ نصت المادة الأولى من هذا المشروع على أن "تتشأ بوزارة العدل والشؤون الإدارية نيابة مستقلة تسمى النيابة الإدارية يشمل اختصاصاتها جميع الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تملك الدولة رأس مالها بأكمله. ولا يشمل هذا الاختصاص الهيئات القضائية ولا الموظفين الذين تنظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة. وتمارس النيابة الإدارية الاختصاصات المنصوص عليها في هذا

القانون، ولها الحق في رفع الدعوى التأديبية ومباشرتها وتؤلف من مدير عام بدرجة نائب عام مساعد وعدد كاف من المحامين العامين ورؤساء النيابة ووكلائها، يختارون من بين رجال القضاء والنيابة العامة، ويتبعون جميعاً النائب العام، ويصدر قرار ندهبهم من مجلس القضاء الأعلى بناء على ترشيح من النائب العام، وذلك لمدة سنتين قابلة للتجديد".

وهذا الأمر على النحو السابق يختلف عن الوضع السائد في مصر، حيث رأينا فيما سبق أن الدستور المصري وقانون إنشاء هيئة النيابة الإدارية قد جعلها هيئة مستقلة تابعة لوزارة العدل ورئيسها يعين بقرار من رئيس الجمهورية على خلاف الوضع في المقترح آنف الذكر الذي جعل أداة تعيين مدير النيابة الإدارية قراراً من مجلس القضاء الأعلى بناء على ترشيح من النائب العام.

٢- كما يلاحظ أن مشروع القانون الكويتي آنف الذكر قد أناط في المادة الثالثة منه بالنيابة الإدارية إجراء التحقيق التأديبي في المخالفات المالية والإدارية التي تحال إليها من الجهات الإدارية أو شكاوى الأفراد والهيئات أو التي يكشف عنها قسم الرقابة مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في ذلك. وبذلك أخذ ذلك الاقتراح بفكرة ازدواج التحقيق التأديبي في المخالفة الإدارية- أي انعقاد الإختصاص بالتحقيق الإداري لكل من النيابة الإدارية المقترحة وكذلك لجهة الإدارة المختصة- ولكنه لم يوضح في المقابل الوضع في حالة ما لو قامت كل من الجهة الإدارية والنيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي مع الموظف عن واقعة واحدة، عكس المشرع المصري الذي أعطى القوامة في التحقيق التأديبي في هذه الحالة للنيابة الإدارية فأوجب على الجهة الإدارية أن توقف ما تجرّيه من تحقيق إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت بالتحقيق على نحو ما رأينا.

٣- أوجبت المادة السادسة من الاقتراح المذكور إخطار الوزير أو الرئيس الأعلى الذي يتبعه الموظف، بإجراء التحقيق الإداري أو التأديبي قبل البدء فيه، ما لم يكن إجراء التحقيق بناء على طلبه، إلا أن هذه المادة لم ترتب أي جزء على الإخلال بإخطار الوزير أو الرئيس الأعلى وفقاً لما هو منصوص بها.

٤- أجازت المادة الثانية من هذا الاقتراح إجراء التحقيق الإداري في غيبة الموظف إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، وهو ما يشكل إخلالاً واضحاً بحق من حقوق الدفاع المقررة للموظف المتهم أو المخالف.

٥- لقد وسع هذا الاقتراح بقانون من سلطات عضو النيابة الإدارية المحقق فقد أعطت

المادة التاسعة منه لمدير النيابة الإدارية أو من يفوضه من محاميها العاملين أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفات المالية والإدارية. والإذن بتفتيش الموظف المتهم أو منزله لم يكن له مكان في قانون ونظام الخدمة المدنية الحالي، فتفتيش الموظف المتهم أو تفتيش مسكنه لا يتم إلا وفقاً لأحكام قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية الكويتي.

ومما تقدم يتضح لنا بجلاء أن مقدمي الاقتراح بقانون السابق وذلك لإنشاء نيابة إدارية مستقلة في الكويت قد رغبوا في إبعاد النيابة الإدارية عن السلطة التنفيذية وتبعتها إلى أي وزير بأن جعلوها ملحقة بالنائب العام وجزءاً من السلطة القضائية إلا أنهم وقعوا في المحذور- على نحو ما عرضنا- مما وصم هذا الاقتراح بعدم الدستورية، ولكن على الرغم من ذلك فإن هذا الاقتراح كان بمثابة نقلة جديدة ونوعية في مجال توسيع دائرة الضمانات التي قد تُمنح للموظف العام حال مسألته تأديبياً على نحو ما سوف نرى لاحقاً.

هوامش ومراجع البحث:

(^١) القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفي الدولة الصادر بتاريخ ١٠/٢٨/١٩٥١م.
(^٢) وقد نصت المادة رقم (٤٦) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بشأن نظام موظفي الدولة على أن "إغفال هذا الإجراء- أي الإحالة إلى التحقيق الإداري من قبل السلطة الرئاسية المختصة- لا يترتب البطلان". وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري "أن قانون التوظيف أناط بوكيل الوزارة أو رئيس المصلحة سلطة توقيع الجزاء في حدود معينة بعد إجراء تحقيق يسمع فيه دفاع الموظف وقد نظمت اللائحة في المادة (٤٦) إجراءاته فنصت على أن يصدر القرار بإجراء التحقيق من وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة متضمناً الشخص الذي يقوم به والمسائل المطلوب تحقيقها، ولما كان الأمر الصادر بإجراء التحقيق لا يعد قراراً إدارياً فإن ما أورده اللائحة لا يعد قاعدة من قواعد الاختصاص، وإنما هي قاعدة للتنظيم الداخلي لأعمال الإدارة وإن كان ينبغي إعمالها إلا أنه لا يترتب على إهمالها أي بطلان لعدم مساسها أساساً مباشراً بالمراكز القانونية للموظف". قضية رقم ٧٠٠ لسنة ١١ قضائية، جلسة ١٢/٣/١٩٥٨م.

(^٣) أنظر في هذا المعنى:

JEAN-MARIE AUBY, JEAN- BERNARD AUBY, DIDIERJEAN- PIERRE, ANTONY TAILLEFAIT, Droit de la fonction publique, Etat. Collectivités locales, Hôpitaux de édition, Dalloz, 2009, PP. 673, 674 (1 initiative de la procédure disciplinaire).

- (٤) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ٣٠٢ لسنة ٣٤ قضائية، جلسة ١٧/١٢/١٩٩٤م، مُشار إليه بمؤلف د. سليمان الطماوى، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٣٨٥.
- (٥) منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٤٣ مكرر، بتاريخ ١/١١/٢٠١٦م.
- (٦) تنص المادة رقم (٦٢) من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م بإصدار قانون الخدمة المدنية على أن "يكون الاختصاص بالتصرف في التحقيق على النحو الآتى:
١. للرؤساء المباشرين الذين تحددهم السلطة المختصة كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق، أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر، بما لا يجاوز عشرين يوماً في السنة ولا يزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة.
 ٢. لشاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر، بما لا يجاوز أربعين يوماً في السنة ولا يزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة.
 ٣. للسلطة المختصة حفظ التحقيق أو توقيع أى من الجزاءات المنصوص عليها في البنود من (١) إلى (٥) من الفقرة الأولى من المادة (٦١) من هذا القانون والبندين (١)، (٢) من الفقرة الثانية من ذات المادة.
 ٤. للمحكمة التأديبية توقيع أى من الجزاءات المنصوص عليها في هذا القانون.
- وتكون الجهة المنتدب أو المعار إليها الموظف هي المختصة بالتحقيق معه وتأديبه طبقاً لأحكام هذا القانون عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة الندب أو الإعارة".
- (٧) حكم المحكمة الدستورية العليا، في القضية رقم ٣٣٢ لسنة ٢٣ قضائية دستورية بالجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد ٨ مايو سنة ٢٠٠٥م، وقد جاء في حيثياته "... وحيث إن الدستور قرن العدل بكثير من النصوص التي تضمنها، ليكون قيماً على السلطة التشريعية في المسائل التي تناولتها هذه النصوص، وأنه وإن خلا من تحديد لمعنى العدالة في تلك النصوص، إلا أن المقصود بها ينبغي أن يتمثل فيما يكون حقاً وواجباً سواء في علائق الأفراد فيما بينهم، أو في نطاق صلاتهم بمجتمعهم، بحيث يتم دوماً تحديدها من منظور اجتماعي، ذلك أن العدالة تتوخى - بمضمونها - التعبير عن القيم الاجتماعية السائدة في مجتمع معين خلال فترة زمنية محددة... وحيث إن مبدأ خضوع الدولة للقانون - محدد على ضوء مفهوم ديمقراطي - يعنى أن مضمون القاعدة القانونية التي تسمو في الدولة القانونية عليها، وتتقيد هي بها، إنما يتحدد على ضوء مستوياتها التي التزمت بها الدول الديمقراطية باضطراد في مجتمعاتها، واستقر العمل باضطراد على انتهاجها في مظاهر سلوكها على تباينها، لضمان ألا تنزل الدولة القانونية بالحماية التي توفرها لحقوق مواطنيها وحررياتهم، عن الحدود الدنيا لمتطلباتها المقبولة بوجه عام في الدول الديمقراطية، ويندرج تحتها، ألا يكون الجزاء على أفعالهم - جنائياً كان أم مدنياً، أم

تأديبياً، أم مالياً- إفراطاً بل متناسباً معها، ومرتجلاً بقدر خطورتها ووطأتها على الصالح العام، فلا يكون هذا الجزاء إعناتاً...".

(^٨) القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ بإنشاء النيابة الإدارية الصادر بتاريخ ١٥/١٢/١٩٥٤.

(^٩) هذا وقد صدر القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية بتاريخ ٢٤/٨/١٩٥٨م ونص في المادة الثالثة منه على أنه "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة للموظفين الداخليين في الهيئة والخارجيين عنها والعمال بما يأتي:

١. إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية.
 ٢. فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة.
 ٣. إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة، وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها. ويجب إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه، وذلك عدا الحالات التي يجري فيها التحقيق بناء على طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها الموظف".
- (^{١٠}) قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية في الإقليم المصري، وأهم تعديلاته القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٩٩م بتعديل بعض أحكام قانون النيابة الإدارية.

(^{١١}) البند رقم (٢) من المادة رقم (٢) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م.

(^{١٢}) أنظر أساليب ممارسة الجهة الإدارية لحقها الأصيل في التحقيق التأديبي، د. سليمان الطماوى، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٥٢٢؛ د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦م، ص ٨٢٠-٨٢١.

(^{١٣}) د. مصطفى محمود عفيفي، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٣١.

LIVIER DORD, Droit de la fonction publique, Thémis droit, presses universitaires de France (PUF), 2007, PP. 261- 263 (L'exercice du pouvoir disciplinaire).

(^{١٤}) جرت أحكام القضاء بين الدستوري والإداري على أن التمييز بين الأعمال القضائية، وغيرها من الأعمال التي تلتبس بها، إنما يقوم على مجموعة من العناصر لا تتحدد بها ضوابط التمييز على وجه قطعي، ولكنها تعين على إبراز الخصائص الرئيسية للعمل القضائي... على سبيل المثال: أنظر حكم

المحكمة الدستورية العليا، في القضية رقم ٢٧٩ لسنة ٢٤ قضائية دستورية بالجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد ٧ نوفمبر سنة ٢٠٠٤م.

(15) M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOVÉ, B. GENEVOIS, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 17 édition Dalloz, 2007, P. 579 (sur la procedure d'en quete).

(16) نصت المادة رقم (٦٠) فقرة رقم (٣) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، على أنه "وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجرّبه من تحقيقات في واقعة ما أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك".

(17) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ٢٥ لسنة ٢٩ قضائية، جلسة ١٩/١/١٩٨٠م.

(18) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ٢٢٠ لسنة ٩ قضائية، جلسة ٨/٤/١٩٦٧م.

(19) تنص المادة الأولى من القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩١م في شأن الوظائف القيادية في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام على أن "يكون شغل الوظائف المدنية القيادية في الحكومة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة، والأجهزة الحكومية، والتي لها موازنة خاصة، وهيئات القطاع العام وشركاته، والمؤسسات العامة وبنوك القطاع العام والأجهزة والبنوك ذات الشخصية الاعتبارية العامة لمدة لا تتجاوز ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمدة أو لمدد أخرى طبقاً لأحكام هذا القانون، وذلك كله مع عدم الإخلال بأحكام القوانين واللوائح فيما يتعلق بباقي الشروط اللازمة لشغل الوظائف المذكورة، ويقصد بهذه الوظائف تلك التي يتولى شاغلوها الإدارة القيادية بأنشطة الإنتاج أو الخدمات أو تصريف شؤون الجهات التي يعملون فيها من درجة مدير عام، أو الدرجة العالية أو الدرجة الممتازة أو الدرجة الأعلى وما يعادلها".

(20) نصت المادة رقم (٦٠) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م في فقرتها الثالثة من أنه "وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجرّبه من تحقيقات في واقعة ما أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك". كما نصت المادة رقم (٨٣) من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨م في شأن نظام العاملين بالقطاع العام في فقرتها الثالثة على أن "ويكون التحقيق بمعرفة النيابة الإدارية بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا وذلك بناء على طلب رئيس مجلس الإدارة".

(21) د. محمد عبد المحسن المقاطع، د. أحمد حمد الفارسي، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٧م، ص ٢٤٥.

(22) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، ١٩٦٩م، ص ٣١٠.

(٢٣) أنظر فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، رقم ١٥٥ في ١١/٢/١٩٨٦م، ملف ٣٥٦/٦/٨٦، جلسة ٤/٢/١٩٧٨م، قضاء التأديب، ص ٢٩. وقد جاء فيها أنه "يمكن الاستهزاء بتحديد المخالفات المالية ببعض الضوابط، حيث يمكن أن يقال بأن الإهمال والتقصير الذي يؤدي إلى ضياع حق مالى للدولة يتوافر طالما هناك حق مالى قد نشأ بالفعل للدولة أو أحد الأشخاص العامة ثم يؤدي الإهمال أو التقصير من الموظف المختص إلى ضياعه....".

(٢٤) د. أحمد السماك، الندب للتحقيق الجزائي، دراسة فى القانون الكويتي والمقارن، مجلة الحقوق، السنة العشرون، العدد الثالث، سبتمبر ١٩٩٦م، ص ١٤٥.

(٢٥) منشور في الجريدة الرسمية العدد ٢٤ مكرر في ٢٤ أغسطس ١٩٥٨.

(٢٦) حيث إن المادة الأولى من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته خاصة بأعضاء النيابة الإدارية، والمادة الثانية من ذات القانون خاصة بإدارات ونيابات هيئة النيابة الإدارية، والمادة الثانية مكرر خاصة بتشكيل المجلس الأعلى للنيابة الإدارية، والمادة الثانية مكرر (١) خاصة باجتماعات المجلس الأعلى للنيابة الإدارية ووضعه لائحة القواعد التي يمارس وفقاً لها اختصاصاتها.

(٢٧) أنظر فى ذلك المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

(٢٨) المادة رقم (٣) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته.

(٢٩) المادة رقم (٤) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته، والمعدلة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩م.

(٣٠) المادة رقم (١٢) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م مستبدلة بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٧١ لسنة ١٩٨١م، والمنشور بالعدد ٤٤ مكرر من الجريدة الرسمية بتاريخ ٤/١١/١٩٨١م.

(٣١) المادة رقم (١٦) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية. (ويكون الفصل فى هذه الحالة بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير أو الرئيس المختص).

(٣٢) المادة رقم (١٧) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

(٣٣) المستشار/ كمال الجرف، النيابة الإدارية ودورها فى دعم الإدارة الحكومية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، ١٩٦٠م، ص ١٣٢.

(٣٤) د. عبد الله محمد محمود، فلسفة الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص ١٩٤.

(٣٥) د. على جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤٧٩ .
(٣٦) المادة رقم (١) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بتنظيم هيئة النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته المعدلة بالقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٦٨م.

(٣٧) المادة رقم (٢) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بتنظيم هيئة النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته.

(٣٨) المادة رقم (٣٥) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بتنظيم هيئة النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته.

(٣٩) حكم المحكمة الإدارية العليا، الدائرة الثانية، في الطعن رقم ٥٧٢ لسنة ٣٨ قضائية، جلسة ١١/٨/١٩٩٧م، وقد جاء في هذا الحكم "فجاء النص على وجه العموم والإطلاق بما لا سبيل معه إلى تخصيصه أو تقييده دون مخصص أو مقيد، وليس من ريب في أن مقتضى ذلك ولازمه أن لرئيس الجمهورية تعيين مدير النيابة من بين أعضائها أو من غير هؤلاء الأعضاء، كما أنه لا إلزام عليه في الحالة الأولى أن يكون التعيين من بين نواب المدير أو التزاماً بالأقدمية فيما بينهم، وعليه فما دام المجال مجال ترخيص في التقدير فلا معقب على القرار الذي يصدره رئيس الجمهورية في هذا الشأن إلا أن يكون هذا القرار مشوباً بإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، ومن المقرر أن على من يدعى قيام هذا العيب عبء إثباته لأنه لا يفترض. ومن حيث إن الثابت أن القرار المطعون فيه بتعيين المستشار/.... مديراً للنيابة الإدارية إنما صدر إعمالاً للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية المخولة له بحكم المادة (٣٥) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م آفة البيان، إذ فاضل مصدر القرار ووازن فأثر مرجحاً عناصر واعتبارات وصفات ليست الأقدمية هي كل شيء فيها، وخلت الأوراق مما ينهض دليلاً على مشوبته بعيب من شأنه زحزحة قرينة الصحة والسلامة التي يتمتع بها شأن كل قرار إداري، ومن ثم يكون قراراً سليماً مطابقاً للقانون ولا مأخذ عليه ولا مطعن، وتدعو الدعوى بطلب إلغائه على غير سند متعيناً رفضها".

(٤٠) المادة رقم (٢) من التعليمات العامة بتنظيم العمل الفنى للنيابة الإدارية، الصادرة بالقرار رقم ١٣٦ لسنة ١٩٩٤م في ١٠/٩/١٩٩٤م.

(٤١) المادة رقم (٣) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بتنظيم هيئة النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته.

(٤٢) يراجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٢٠٩ لسنة ٤٦ قضائية عليا، الدائرة الخامسة، جلسة ٢٥/٨/٢٠٠٢م، منشور بمجموعة القوانين والأحكام والمبادئ القانونية، ص ١١٨ - ١٢٠ (المبدأ رقم ٤٨) "وإن كان يجوز للمحكمة استجواب العامل المقدم إلى المحاكمة وسماع الشهود إلا أن هذا الاستجواب يجب أن يكون لاحقاً على تحقيق مستوف شروطه وأسباب صحته قانوناً"، وكذا

نصوص المواد (٧، ٨، ٩) من الفصل الثالث من قانون تنظيم هيئة النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م وتعديلاته.

(٤٣) نصت المادة رقم (٢) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن الخدمة المدنية الكويتي وتعديلاته على أن "في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالموظف، كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته".

(٤٤) المادة رقم (١٢) فقرة رقم (١) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن الخدمة المدنية الكويتي وتعديلاته.

(٤٥) وهذه الوظائف يصدر بها قرار من مجلس الخدمة المدنية الكويتي، وتتص عليها لوائح بعض الهيئات والمؤسسات العامة، كما هو الحال بالنسبة لقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٩٣م بشأن وظائف ومرتبآت الأطباء البشريين وأطباء الأسنان الكويتيون بوزارة الصحة، وكذلك عقد عمل تعيين موظفين كويتيين بالإدارة العامة للطيران المدني والصادر بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٠م.

(٤٦) حكم محكمة التمييز الكويتية، في الطعن بالتمييز رقم ١١٣٣ لسنة ٢٠٠٥م، إداري، جلسة ٢٠٠٧/٢/١٣م.

(٤٧) حكم محكمة التمييز الكويتية، في الطعن بالتمييز رقم ٤٧٧ لسنة ١٩٩٨م، إداري، جلسة ١٩٩٩/٥/٣م، منشور في مجلة القضاء والقانون، السنة ٢٧، العدد الأول، ص ٢٢٨.

(٤٨) في فرنسا لا يوجد جهاز تحقيق مختص مع الموظفين المخالفين. فمن يختص بالتأديب والتحقيق مع الموظف هو الجهة الإدارية التي قامت بتعيينه حيث تنص المادة (١٩) من القانون رقم ٦٣٤ الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣م بشأن الوظيفة العامة على أن "السلطة التأديبية من حق السلطة التي تملك حق التعيين".

راجع حول ذلك د. محمد عبد الرحمن المطيري، التحقيق الإداري كضمانة لتأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، بدون سنة، ص ١٢٧.

(٤٩) نصت المادة رقم (٢) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن الخدمة المدنية الكويتي وتعديلاته على أن "في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالجهة الحكومية، كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها".

(٥٠) الصادر في ٤ أبريل لسنة ١٩٧٩م.

(٥١) مجموعة التشريعات الكويتية التي تصدرها جمعية المحامين الكويتية، المجلد رقم ٧، المرسوم بقانون في شأن الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م، ص ١٤٩.

(^{٥٢}) نصت المادة رقم (١٤٨) من دستور دولة الكويت الصادر في عام ١٩٦٢م على أن "يبين القانون الميزانيات العامة المستقلة والملحقة، وتسرى في شأنها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة"، ونصت المادة رقم (١٣٣) منه على أن "ينظم القانون المؤسسات العامة وجهات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها". مما نفهم منه أن الوحدات الحكومية المتمثلة في أشخاص مرفقية عامة سواء تمتعت بميزانية ملحقة أم مستقلة عن ميزانية الدولة، فهي تظل تحت توجيه والإشراف للسلطة التنفيذية ممثلة في الوزير المختص، كما تخضع لرقابة السلطة التشريعية.

وتعتبر الجهات الحكومية - سواء كانت ذات ميزانية ملحقة أو مستقلة - من الأشخاص المرفقية التي ظهرت في الكويت حينما أخذت بسياسة التدخل في المجالات الاقتصادية، وصارت تقوم بأنشطة تجارية وصناعية، فتتسبب البنوك، وتمارس التجارة الداخلية والخارجية، وتبنى المصانع بأموالها ولحسابها الخاص. راجع في ذلك د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق، ص ١٠٥.

(^{٥٣}) د. مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في تنظيم نشاط الإدارة العام، الكتاب الثاني "نشاط وأساليب ووسائل الإدارة العامة"، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨م، ص ١٥٢.

(^{٥٤}) د. عذبي خميس كليب العازمي، فلسفة التنظيم القانوني للتحقيق التأديبي بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص ١٥٨ وما بعدها.

(^{٥٥}) ومن أمثلة الجهات الحكومية ذات الميزانيات المستقلة في الكويت:

- البنك المركزي في الكويت الذي أنشئ بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨م واعتبره مؤسسة عامة ذات شخصية معنوية تتبع وزير المالية، وله ميزانية خاصة تعد على النمط التجاري، ويقوم البنك بممارسة امتياز إصدار العملة لحساب الدولة كما يعمل على تأمين ثبات النقد الكويتي... حول أهمية البنك المركزي. انظر: د. عبد الفتاح حسن، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٣ وما بعدها؛ د. ماجد راغب الحلو، المركز القانوني للبنك المركزي، دراسة مقارنة في البلاد العربية، مجلة الحقوق والشريعة، السنة ٣، العدد رقم ١، مارس ١٩٧٩م، ص ١٤٧ وما بعدها؛ وأنظر أيضًا قانون البنك المركزي منشور في الكويت اليوم "الجريدة الرسمية"، العدد ٢١٣، الصادر في ٣ يوليو ١٩٦٨م.

- بنك التسليف والادخار الذي صدر بناء على القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٠م بإنشاء بنك الائتمان، ثم عدل بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٥م وأصبح (بنك التسليف والادخار) وهو مؤسسة عامة ذات شخصية معنوية تتبع وزير المالية، يتمتع بميزانية مستقلة (مادة ٢)، تشمل إيراداته ومصروفاته ويتم إعدادها وتنفيذها وفقًا للنظام الأساسي، ويقوم البنك بتسيير القرض العقاري والزراعي في الكويت، وعلى ذلك فهو يحتفظ بفائض ميزانية فيضاف إلى الاحتياطي العام للبنك، كما أن له أن يصدر سندات قروض (مادة رقم ٧)، كما أنه لا يخضع لأحكام لرقابة المسبقة من ديوان المحاسبة.

– مؤسسة الموانئ الكويتية، مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تدار على الأسس التجارية يقع من ضمن أغراضها إدارة وتشغيل الموانئ المخصصة للملاحة التجارية بما في ذلك السفن الكبيرة والصغيرة، وسفن الصيد، والركاب، أنشئت بالقانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٧٧م بإنشاء المؤسسة العامة للموانئ.

– مؤسسة البترول الكويتية، هي مؤسسة ذات طابع اقتصادي لها شخصية اعتبارية مستقلة يشرف عليها وزير النفط، من أغراضها القيام بكافة الأعمال المتعلقة بصناعات البترول، والمواد الهيدروكربونية بصفة عامة في كافة مراحلها، وبالصناعات المتفرعة من هذه الصناعات أو المرتبطة أو المتعلقة أو المكملة لها في الكويت والخارج، أنشئت بالمرسوم بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٨٠م بإنشاء مؤسسة البترول الكويتية.

(٥٦) تنص المادة رقم (٦٣) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي على أنه "تكون إحالة شاغلي مجموعة الوظائف القيادية إلى مجلس الخدمة المدنية كهيئة تأديبية بقرار من الوزير يتضمن بياناً بالمخالفات المنسوبة للموظف والأدلة التي تؤيد الاتهام". كما تنص المادة رقم (٦٥) من ذات المرسوم على أنه "فيما عدا شاغلي مجموعة الوظائف القيادية تكون إحالة الموظف إلى التحقيق وإجرائه من اختصاص الجهة الحكومية التي وقعت فيها المخالفة ولو كان تابعاً لجهة أخرى".

(٥٧) نصت المادة رقم (٥٦) فقرة رقم (١) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي على أن "تكون إحالة الموظفين من شاغلي مجموعتي الوظائف القيادية والعامة إلى التحقيق بقرار من الوزير".

(٥٨) المادة رقم (٦٣) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي.
(٥٩) تنص المادة رقم (٦٢) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي على أن "يختص مجلس الخدمة المدنية بتأديب شاغلي مجموعة الوظائف القيادية....".

(٦٠) المادة رقم (٤) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن الخدمة المدنية.
(٦١) المادة رقم (٦٢) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي.
(٦٢) حيث إن المادة رقم (٥) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن الخدمة المدنية تنص على أن "يختص المجلس بالأمر التالية:

١. وضع السياسات العامة المتعلقة بالتطوير الإداري في الجهات الحكومية بما يكفل تنظيمها وتخطيط القوى العاملة فيها وتمييزها وكذلك تطوير نظام التوظيف وغيرها من مجالات الخدمة المدنية.
٢. العمل على تطوير التنظيم الإداري للدولة وإبداء الرأي في تحديد أهداف الوزارات والإدارات العامة واختصاصاتها وتنظيمها وسبل التنسيق بينها.

٣. اقتراح السياسة العامة للمرتبات والأجور بما يكفل التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها.
٤. اقتراح مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالخدمة المدنية وإبداء الرأي فيما يقترح منها.
٥. اقتراح إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة إبداء الرأي في مشروعات إنشائها.
٦. إصدار التفسيرات الملزمة للجهات الحكومية فيما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية.
٧. اقتراح النظم الخاصة بالرقابة على الأداء ومتابعة نتائجه والكشف عن معوقاته.
٨. تنظيم الاستعانة بالبيوت الاستشارية المتخصصة في مجالات التنظيم والإدارة والاتصال بالهيئات العلمية وتشجيع البحوث والدراسات في هذه المجالات.
٩. النظر فيما يرى مجلس الوزراء إجلالته إليه من شؤون الخدمة المدنية.
١٠. وضع سياسات استخدام القوى العاملة الوطنية في الجهات المختلفة ومتابعة تنفيذها بما يحقق المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين.
١١. وضع النظم التي تشجع القطاعات غير الحكومية على تشغيل القوى العاملة الوطنية وتقرير الحوافز المناسبة لجذب هذه القوى إلى تلك الجهات، وبما يكفل التنسيق في المزايا والحقوق التي تحصل عليها القوى العاملة في جميع الجهات.
١٢. اتخاذ الإجراءات التي تؤدي إلى التنسيق بين مخرجات المؤسسات التعليمية والتدريبية وفرص العمل المتاحة في الجهات المختلفة.
١٣. وضع نظام تعيين مراقبين لشئون بالوزارات والإدارات الحكومية والجهات الملحقة تابعين لديوان الخدمة المدنية.
١٤. اقتراح السياسات المتعلقة بتعديل تركيبة القوى العاملة بما يؤدي إلى تنفيذ خطط إحلال العمالة الوطنية محل العمالة الوافدة وفقاً لما تسمح به إمكانيات التطبيق.
- وذلك بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى المخولة له بمقتضى هذا القانون ونظام الخدمة المدنية المشار إليه في المادة الأولى".
- (٦٣) راجع تعريف الوزير وبيان اختصاصاته في قانون محاكمة الوزراء الكويتي رقم ٨٨ لسنة ١٩٩٥م.
- (٦٤) المادة رقم (٥٦) من الدستور الكويتي الصادر في عام ١٩٦٢م.
- (٦٥) نصت المادة رقم (٦٠) فقرة رقم (٢) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي على أنه "ولا توقع على شاغلي مجموعة الوظائف القيادية إلا إحدى العقوبات التالية:
- أ- التنبيه كتابة من الوزير.
- ب- اللوم.

ج- الفصل من الخدمة".

كما نصت المادة رقم (٦٢) فقرة رقم (١) من ذات المرسوم على أن "يختص مجلس الخدمة المدنية بتأديب شاغلي مجموعة الوظائف القيادية وذلك بتوقيع عقوبتي اللوم والفصل من الخدمة، وللمجلس إحالة الموضوع إلى لجنة تشكل من بين أعضائه لدراسته واقتراح القرار المناسب".

^(٦٦) نصت المادة رقم (٣٠) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن الخدمة المدنية الكويتي على أن "يوقف الموظف عن عمله في الحالات الآتية: ١- إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو المصلحة العامة ذلك.....". كما نصت المادة رقم (٥٤) فقرة (١) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي على أن "يكون الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق طبقاً للبند (١) من المادة (٣٠) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه بقرار من الوزير بالنسبة لشاغلي مجموعتي الوظائف القيادية والعامة".

^(٦٧) نصت المادة (٦٢) فقرة رقم (١) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي على أن "والمجلس إحالة الموضوع إلى لجنة تشكل من بين أعضائه لدراسته واقتراح القرار المناسب".

^(٦٨) المادة رقم (٦٢) فقرة رقم (٢) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي.

^(٦٩) أنظر المادة رقم (٢٤) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن الخدمة المدنية الكويتي.
^(٧٠) أنظر المادتين رقمي (٢٥) و(٢٦) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن الخدمة المدنية الكويتي.

^(٧١) تنص المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١م الخاص بإنشاء دائرة المحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية والمعدل بالقانون ٦١ لسنة ١٩٨٢م في البند رابعاً منها على أن "تتشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية تشكل من ثلاثة قضاة وتشمل على غرفة أو أكثر حسب الحاجة وتختص وحدها بالمسائل الآتية: أولاً:..... ثانياً:..... ثالثاً:..... رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم، ويستثنى من ذلك إنهاء الخدمة بقرار من مجلس الوزراء".

^(٧٢) نصت المادة رقم (٥٦) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي على أن "وتكون الإحالة بقرار من وكيل الوزارة بالنسبة لشاغلي الوظائف الأخرى".

^(٧٣) نصت المادة رقم (٦٠) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي على أن "العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين هي:

١- الإنذار.

٢- الخصم من المرتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة ولا تجاوز تعين يوماً خلال إثني عشر شهراً.

٣- تخفيض المرتب الشهري بمقدار الربع لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تجاوز إثني عشر شهراً عن المخالفة الواحدة.

٤- خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة ويحدد القرار الصادر بتوقيع العقوبة الأقدمية في هذه الدرجة ومرتب الموظف فيها.

٥- الفصل من الخدمة.

(٧٤) نصت المادة رقم (٦١) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي على أن "يختص وكيل الوزارة بتوقيع جميع العقوبات التأديبية المشار إليها في المادة السابقة - أي المادة رقم (٦٠) سالفة الذكر - بالنسبة إلى شاغلي مجموعتي الوظائف الفنية المساعدة والمعاونة. أما بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف العامة فيختص وكيل الوزارة بتوقيع جميع العقوبات التأديبية عدا الفصل من الخدمة فيصدر به قرار من الوزير.

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

(٧٥) نصت المادة رقم (٥٩) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي على أنه "إذا بدت للمحقق أثناء التحقيق شبهة جريمة من جرائم القانون العام وجب عليه عرض الأمر على وكيل الوزارة ليتولى عرضه على الوزير المختص للنظر في إبلاغ السلطات القضائية وفي استمرار التحقيق أو وقفه".

(٧٦) حكم محكمة التمييز الكويتية، في الطعن بالتمييز رقم ٤١ لسنة ١٩٩٨م جزائي، جلسة ٢٩ ديسمبر ١٩٩٨م، مجلة القضاء والقانون، السنة ٢٦، العدد الثاني، ص ٧٢٥.

(٧٧) المادة رقم (٦٣) فقرة رقم (١) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي.

(٧٨) تقدم بهذا الاقتراح السادة أعضاء مجلس الأمة الكويتي: السيد العضو/ شارع العجمي والسيد العضو/ أحمد باقر والسيد العضو/ مفرج نهار المطيري والسيد العضو/ عايض علوش المطيري والسيد العضو/ عبد الله الروسى وكان ذلك بتاريخ ٢٥/١١/١٩٩٢م، في دور الانعقاد الأول للفصل التشريعي السابع لمجلس الأمة.

(٧٩) أنظر: المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون إنشاء النيابة الإدارية المقدم إلى مجلس الأمة الكويتي بتاريخ ٢٥/١١/١٩٩٢م.