

التنظيم القانوني للمحاكمات التأديبية في الكويت

دراسة قانونية في القانون رقم ٩ لسنة ٢٠١٥ المعدل للمرسوم

بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩

الدكتور خليفة ثامر الحميده

الدكتور فواز ثامر الجدعي

٢٠٢٠

ملخص

تشكل المخالفات التي يرتكبها الموظفون العموميون عبئاً على الدولة وميزانيتها. وتتأثر هذه الميزانية بشكل أكبر عندما يترتب على تلك المخالفات آثار اقتصادية سلبية. ولقد كان في صدور قانون ديوان المحاسبة عام ١٩٦٤ من الإجراءات ما يمكن من إثارة مسؤولية الموظف العام على ما يقترفه من مخالفات ذات أثر مالي. إلا أن صدور قانون الخدمة المدنية عام ١٩٧٩ وبما تضمنه من نصوص لمعاقبة الموظف مرتكب المخالفات أدى إلى تفسير ذلك إلغاء للجزء من قانون ديوان المحاسبة المتعلق بعقوبات الموظفين عن المخالفات ذات تأثير مالي. وبعد طول هذه الفترة فقد قرر مجلس الأمة إعادة العمل بالنصوص الواردة في ديوان المحاسبة المذكورة. وقد كان ذلك عندما أصدر تعديل عام ٢٠١٥ والذي أعاد العمل بنصوص قانون ديوان المحاسبة. ولقد أدى خضوع الموظف العام إلى نصوص موجودة في الخدمة المدنية وأخرى إلى ديوان المحاسبة أن ظهر نوعاً من التعارض أحياناً. ولقد جاء هذا البحث ليلقي الضوء على هذا التعديل ويبين القواعد المتبعة في كل من القانونين. ولقد بدأ البحث بشرح لتعريف المخالفات التي يرتكبها الموظف العام وتمييزها عن غيرها. وتنتهي ببيان إجراءات معاقبة الموظف العام عن تلك المخالفات.

Abstract

The Legal Arrangement of the punitive Trials in kuwait

A Legal Study on the Law No. 9 of the Year 2015 amending the Law No. 15 of the Year 1979

Dr. Khalifah Thamer Alhamidah

Dr. Fawaz Thamer Almutairi

The violations that are committed by public servants is considered a burden on the state and its budget. Therefore, when the Law of State Audit Bureau of Kuwait in 1964, it laid down the procedures of how to raise public servants' responsibility for their financial violations. Yet, when the Law of civil services of 1979 that includes the procedures punishing the public servants was promulgated, it was interpreted that it abolished the Law of State Audit Bureau of Kuwait of 1964. In 2015, the Kuwaiti National Assembly, the parliament, has decided to re-applied the articles of the said Law of 1964. It did so by enacting the amendment of 2015 relating to the Law of civil services that stated the article in the Law of 1964. Because of the dual procedures that public servants face in the two laws in relation of punishing them raise either inconsistency or conflict within their articles. Therefore, this article came to highlight the the amendment

and explain the procedures that are applied by the two laws. It began by focus on the definition of those violations committed by public servants and distinguishing it from other actions. And it ends up with pointing out the procedures that are applied to violations of public servants.

المقدمة

لم يتردد المشرع الكويتي في إنشاء ديوان المحاسبة أن يتبن ما تبنته تشريعات مقارنة من إنشاء لجهاز رقابي محاسبي^١ يضع نصب عينيه الرقابة على السلوكيات المالية لموظفي الدولة ويحاسبهم على ما قد يترتب على مخالفتهم للقوانين واللوائح من تبعات مالية على ميزانية الدولة. وقد كان ذلك تطبيقاً للمادة ١٥١ من دستور عام ١٩٦٢ والتي قررت بأن:

" ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله، ويكون ملحقاً بمجلس الأمة، ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية، ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته".

وبالفعل فقد صدر القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة الكويتي والذي اسند إليه من بين اختصاصاته ممارسة السلطة التأديبية على الموظفين العموميين مرتكبي المخالفات المالية^٢. وعلى الرغم من كون قانون الخدمة المدنية يمثل القانون العام المطبق على موظفي الدولة العامين. وتوضح المادة ١ من

^١ من أمثلة تلك القوانين القانون اللبناني الصادر عام ١٩٥١ بإنشاء ديوان المحاسبة اللبناني، وكذلك القانون المصري رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ بإنشاء الجهاز المركزي للمحاسبات. إنظر في شرح هذه الأجهزة الرقابية،^١ أنظر في شرح هذه الحالات، هالة الشميمري، مفهوم المخالفات المالية في رقابة ديوان المحاسبة الكويتي، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الدراسات العليا بجامعة الكويت، ٢٠٠٩، ص ٦٨.

^٢ أنظر في شرح هذا القانون، عبدالكريم الزيات، شرح أحكام القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوانا لمحاسبة وتعديلاته، إصدارات ديوان المحاسبة، ٢٠٠٥.

المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية عمومية تطبيقه على موظفي الدولة العموميين بنصها على أن:

" يعمل بأحكام هذا القانون فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية للخدمة المدنية، ويعمل بنظام الخدمة المدنية الذي يصدر بمرسوم فيما لم يرد فيه نص في هذا القانون".

وبرغم ذلك فإن صدور قانون الخدمة المدنية أدى الى قيام الاعتقاد بإلغاء ما ورد في القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالمحاكمات التأديبية، والاكتفاء بما ورد في تأديب الموظفين العموميين في قانون الخدمة. فصدر المرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ أدى بالدائرة الإدارية إلى القضاء بأنه:

" باستقراء أحكام القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ يتضح لنا أنه وضع نظاما متكاملًا لتأديب الخاضعين لأحكامه وقد جاء هذا التنظيم على وجه العموم ودون تفرقة في الجرائم التي يرتكبها الموظف في عمله بين ما كان إداريا وما كان منها ماليا، ومن ثم فإنه اعتبارا من تاريخ سريان أحكام هذا القانون يكون قد عاد لجهات التأديب المبينة فيه الاختصاص بمباشرة التأديب عن كافة المخالفات ما كان منها إداريا وتلك التي تعتبر مخالفات مالية"^١. كما لم تتردد محكمة الاستئناف في تأييد هذا الحكم^٢.

وبعد ما يقارب الستة والثلاثين سنة عاد المشرع تفعيل هذا الدور للديوان بتعديل عام ٢٠١٥. فجاء تعديل عام ٢٠١٥ والوارد في مستهل هذا البحث ليعيد العمل

^١ حكم المحكمة الكلية، الإدارة الإدارية رقم ٦ لسنة ١٩٨١ بتاريخ ١٩٨١/١٢/٢٨.

^٢ حكم محكمة الاستئناف العليا، الدائرة الإدارية، رقم ١٣٨ لسنة ١٩٨٢ بتاريخ ١٩٨٣/٣/١٦.

بتأديب هؤلاء الموظفين عند ارتكابهم المخالفات المالية تمييزاً للإجراءات المتبعة في تأديبهم عن المخالفات الإدارية^١. فقد جاء التعديل المذكور على الوجه التالي:

" تضاف إلى المادة ٣٦ من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ المشار إليه فقرة جديدة نصها كالآتي:

"كل ذلك مع عدم الإخلال بالأحكام الواردة بالفصل الرابع من القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ المشار إليه"^٢.

فتصبح المادة ٣٦ المذكورة على الوجه الآتي:

" يلغى قانون الوظائف العامة المدنية الصادر بالمرسوم رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ والقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠، وكذلك القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٤ المشار إليه بالنسبة إلى الخاضعين لأحكام هذا القانون. كما يلغى كل حكم تعارض مع أحكامه، كل ذلك مع عدم الإخلال بالأحكام الواردة في الفصل الرابع من القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ المشار إليه".

أما المذكرة الإيضاحية لهذا التعديل فتقرر بأن:

^١ أنظر في كون تأديب الموظفين العموميين ما هو إلا جزء من النظام الوظيفي الخاضعين له، الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٩٥، ص ١٥. والدكتور غازي كرم، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة الآفاق المشرقة ناشرون، ٢٠١٣، ص ١٣٧.

^٢ نص المادة ١ من القانون رقم ٩ لسنة ٢٠١٥ المعدل للقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية. والمنشور في جريدة "الكويت اليوم" العدد ١٢٢٨، السنة ٦١، الأحد الموافق ٢٢ مارس ٢٠١٥.

" يتولى ديوان المحاسبة الرقابة المالية على جميع الجهات المشار إليها في قانون إنشائه رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤، وبصدور قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ نص في المادة ٣٦ منه على إلغاء كل حكم يتعارض مع أحكامه، مما حدا بمجلس الخدمة المدنية إلى اعتبار ذلك إلغاء ضمياً للفصل الرابع من قانون ديوان المحاسبة الذي يحدد المخالفات المالية وينظم تأديب المسؤولين عن ارتكابها.

وتدعيماً لدور ديوان المحاسبة وإعادة صلاحياته الرقابية وتفعيلها فيما يتعلق بنظام تأديب المسؤولين نصت المادة الأولى من هذا القانون على إضافة فقرة جديدة إلى المادة ٣٦ من قانون الخدمة المدنية تفيد بأن هذا القانون لا يخل بأحكام المواد الواردة في الفصل الرابع من قانون ديوان المحاسبة المشار إليه وهي المواد من ٥٢ إلى ٧٣ من القانون، ولا يمس الأحكام الخاصة بالتأديب على المخالفات المالية^١.

وتتحصل الحكمة من التعديل المذكور فيتمثل في إعادة تفعيل الاختصاص التأديبي لديوان المحاسبة لمواجهة المخالفات المالية. فبحسب التعديل المذكور يستكمل الديوان اختصاصه في الرقابة على أعمال الجهات الحكومية وضبط المخالفات المالية المرتكبة فيها. فلا يكتف بذكرها في تقريره السنوي إنما عليه أن يبادر الشروع في الإجراءات المتبعة في مواجهتها تمهيداً لتوقيع العقوبات المقررة على ارتكاب المخالفات المالية.

وبذلك فإن وجود هذا الإزدواج في مساءلة الموظف العام بين نوعي المخالفات ليجب البحث فيهما لبيان أوجه الشبه والاختلاف من جهة؛ ولبيان القواعد التي تحكم كل من نوعي المخالفات. وهنا يأتي هذا البحث لدراسة المخالفات المالية ومقارنتها بالمخالفات الإدارية. وسيكون دراسة البحث للموضوع على الوجه الآتي

^١ المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٩ لسنة ٢٠١٥ في شأن إضافة فقرة جديدة للمادة ٣٦ من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية.

المبحث الأول: مفهوم المخالفات المالية وتأديب الموظفين عنها

المبحث الثاني: تشكيل المحاكم التأديبية والعقوبات عن المخالفات المالية

المبحث الأول

مفهوم المخالفات المالية وتأديب الموظفين عنها

وسينصب هذا المبحث على تحديد تعريف ما يطلق عليه المخالفات المالية وتمييزها عما قد يتشابه معها من مخالفات إدارية وملاحظات مالية. كما يلقي الضوء على الإجراءات المتبعة في تأديب الموظفين العموميين على ما يرتكبونه من مخالفات مالية أو إدارية.

المطلب الأول

مفهوم المخالفات المالية وتمييزها عن غيرها

سيركز هذا المطلب على تعريف المشرع للمخالفات المالية وتمييزها عما قد يتشابه بها من مخالفات.

الفرع الأول

تعريف المخالفات المالية

إعمالاً للقاعدة الدستورية لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص^١، فقد سارعت المادة ٥٢ من القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة الى وضع تعريف محدد لما يصدق عليه مصطلح المخالفة المالية. وهي بذلك تميز هذا النوع من المخالفات التي تقع من الموظفين العموميين عن غيرها من المخالفات العادية. فقد نصت المادة المذكورة على أن:

" يعتبر مخالفات مالية^٢ في تطبيق أحكام هذا القانون ما يأتي:

- ١- مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها في الدستور.
- ٢- مخالفة الميزانية العامة أو الميزانيات الملحقة بها أو المستقلة عنها، والميزانيات الخاصة بالهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة والتي يكون الموظف العمومي مندوباً لمراقبتها أو الإشراف عليها.
- ٣- مخالفة أحكام القانون الخاص بقواعد إعداد الميزانية والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي.

^١ تنص المادة ٣٢ من الدستور على أن: " لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة للعمل بالقانون الذي نص عليها".

^٢ أنظر في أشكال المخالفات المالية، الدكتور عثمان سلمان العبودي، مهارات المراجعة القانونية في الكشف عن المخالفات المالية والإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ٩٤.

٤- مخالفة أحكام قانون المناقصات ولائحته، ولائحة المخازن والمشتريات، وعلى وجه العموم كافة القواعد والأحكام والأنظمة والتعميمات المالية والخطابية والمخزنية.

٥- كل تصرف خاطئ أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبالغ من الأموال العامة بغير وجه حق، أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك.

٦- عدم موافاة الديوان بالمناقصات ومشروعات الارتباطات والاتفاقات والعقود الخاضعة للرقابة المالية المسبقة.

٧- عدم الرد على ملاحظات الديوان أو مكاتباته بصفة عامة، أو التأخر في الرد عليها دون مبرر، ويعتبر في حكم عدم الرد أن يجيب الموظف إجابة الغرض منها المماثلة والتسوية.

٨- التأخر دون مبرر في إبلاغ الديوان، خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر بما تتخذه الجهة الإدارية المختصة في شأن المخالفات التي يبلغها الديوان إليها، أو تقاعسها دون عذر مقبول على اتخاذ اللازم حيالها، وبالجملة كل تصرف أو موقف يكون من شأنه أن يعوق الديوان دون مقتضى عن مباشرة اختصاصاته في الرقابة على الوجه الأكمل^١.

ويتضح من مجموع تلك الحالات المشكلة لما يعد مخالفات مالية أنها، وإن كان المشرع قد توسع فيها، إلا أنها ترتبط بشكل أساسي فيما يتعلق بالمسائل المالية للدولة. فمما جاء على سبيل نصوص الدستور المتضمنة للقواعد المالية ما ضمه

^١ أنظر في شرح هذه الحالات، الأستاذة هالة الشميمري، مرجع سابق، ص ٥٠.

الفرع الثاني من الفصل الرابع والمعنون بالشؤون المالية. ومن ذلك ما أورده المادة ١٤٦ من الدستور بقولها بأن:

" كل مصروف غير وارد في الميزانية أو زائد على التقديرات الواردة فيها يجب أن يكون بقانون، وكذلك نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية". وبناء عليه يرتكب الموظف العام مخالفة مالية إذا تجاوز في إنفاق أموال الجهة التي يعمل بها المبالغ المحدد في الميزانية.

وأيا ما كان الأمر فيمكن إرجاع الحالات المنشئة للمخالفات المالية إلى مجموعتين تعود إحداها إلى ما قد يترتب على مخالفة الموظف العام من تكبد الإدارة للخسائر المالية، كما هو الحال مع البنود ١-٥ من النص السابق، فينظر على هذه المخالفة عندئذ على أنها مخالفة مالية. أما المجموعة الأخرى لما يثير المساءلة عن المخالفة المالية هي مخالفة الموظف للقواعد ذات العلاقة بديوان المحاسبة وبما يعرقل أو يحول دون قيام الأخير بإعمال رقابته على نشاط الجهات الإدارية وذلك وفقا للبنود ٦-٨ من النص السابق.

أما شكل الركن المادي للمخالفة المالية^١ فقد بينتها المادة ٥٣ من القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن إنشاء ديوان المحاسبة، والتي تنص على أن:

" يعاقب تأديبيا - على وجه المبين في هذا القانون - كل من ارتكب من الموظفين العموميين، عدا الوزراء^٢، مخالفة من المخالفات المالية المنصوص عليها في المادة

^١ أنظر في أركان الجريمة التأديبية، منيرة خالد الفهد، فعالية المساءلة التأديبية لديوان المحاسبة عن المخالفات المالية، رسالة ماجستير مقدمه إلى كلية الدراسات العليا بجامعة الكويت، ٢٠١٦، ص ٣٧.

^٢ نظم القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٩٥ في شأن محاكمة الوزراء أحكام محاسبة الوزراء عما يرتكبه من مخالفات إدارية. وبالتالي فتأديب الوزراء لا يخضع لا للقواعد الواردة في قانون الخدمة

السابقة، أو ساهم في ارتكابها أو سهل وقوعها أو تراخى في الإبلاغ عنها أو حاول التستر على مرتكبها، وذلك كله على أية صورة من الصور".

ويستفاد من هذا النص أمران. الأول أن ما أوردته من أفعال إنما هي على سبيل المثال وليس الحصر والدليل قولها " على أية صورة من الصور". أما الأمر الآخر المستفاد من النص المذكور فهو توسعه في إثبات الفعل المجرم إلى درجة يستغرق معها ارتكاب الفعل المادي المباشر للأفعال المكونة للمخالفات المالية، كما يشمل الأفعال السلبية التي يرتكبها الموظف العام كما لو تراخى أو تقاعس عن الإبلاغ عن ارتكاب غيره للفعل المادي المذكور. وعلى وجه المقارنة يلاحظ الاختلاف بين المخالفات المالية عن المخالفات الإدارية في ذلك. ففي هذه الأخيرة اكتفى المشرع في قانون الخدمة المدنية بما يرتكبه الموظف العام نفسه من أفعال عدها من قبيل المخالفات الإدارية ولم يأخذ بالتوسع في التجريم كما هو الحال مع موقف المشرع في قانون ديوان الخدمة مما يعد من المخالفات المالية.

المدنية بشأن تأديب الموظفين العموميين عن المخالفات الإدارية؛ ولا للقواعد الواردة في قانون ديوان المحاسبة فيما يتعلق بتأديب المذكورين عن المخالفات المالية.

الفرع الثاني

تمييز المخالفات المالية عن غيرها

تتشابه المخالفات المالية مع المخالفات الإدارية من جهة وتختلف عنها من جهة أخرى. كما تتشابه المخالفات المالية مع ما يصدره ديوان المحاسبة من ملاحظات على الجهات الحكومية من جهة، وتختلف عنها من جهة أخرى. وهذا مناط دراسة هذا الفرع.

أولاً: تمييز المخالفات المالية عن المخالفات الإدارية

مما لا شك فيه أنه ومع إعادة العمل بما ورد في قانون ديوان المحاسبة من تأديب الموظفين عن مخالفاتهم المالية لتشكل التزاماً مزدوجاً على هؤلاء الموظفين^١.

^١ حسناً فعل المشرع المصري في إصداره للقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن إصدار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات حيث خصص مادتين من هذا القانون الأولى حدد بها الأفعال التي يعدها مخالفات مالية والأخرى لما تشكل مخالفات إدارية. فقد جاء في المادة ١١ من هذا القانون النص على أن: " يعتبر من المخالفات المالية في تطبيق أحكام هذا القانون ما يأتي:

١- مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في الدستور والقوانين واللوائح المعمول بها.

٢- مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة ولضبط الرقابة على تنفيذها.

٣- مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمستويات والمبيعات وشئون المخازن وكذا كافة القواعد والإجراءات والنظم المالية والمحاسبية السارية.

٤- كل تصرف خاطيء عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للمؤسسات أو الهيئات العامة أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو الاقتصادية.

كما يعتبر في حكم المخالفات المالية ما يلي:

وبذلك يتشابه نوعي المخالفات في أشخاص الخاضعين لهما والمحل المراد حمايته بهما. فأشخاصهما هم الموظفين العموميين؛ والمحل المحمي بهما هي الوظيفة العامة؛ وتحديدًا أموالها المالية والعينية. إلا أنهما يختلفان في طبيعة الركن المادي لكل منهما، وسلطات التأديب على ارتكب أي منهما. فبينما حَصَّ قانون ديوان المحاسبة أفعالاً محددة بأنها مخالفات مالية، جاء المرسوم بقانون الخدمة المدنية ليحدد واجبات على الموظف ومنظورات تثير مسؤوليته عن المخالفات الإدارية. وبينما تختص الجهة الإدارية بتأديب الموظف عن هذه الأخيرة، يدخل ديوان المحاسبة شريكاً مباشراً في توقيع العقاب التأديبي على من يرتكب الأولى^١.

أ- عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود أو الاتفاقات أو المناقصات التي يقتضي تنفيذ هذا القانون موافاته بها.

ب- عدم موافاة الجهاز بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الإطلاع عليها طبقاً للقانون".

بدورها تأتي المادة ١٢ لتحدد ما يطلق عليه المخالفات الإدارية بنصها على أن:

" يعتبر من المخالفات الإدارية في تطبيق أحكام هذا القانون ما يأتي:

١- عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخر في الرد عليها عن المواعيد المقررة في هذا القانون بغير عذر مقبول، ويعتبر في حكم عدم الرد أن يجيب العامل المختص إجابة الغرض منها المماثلة أو التسويق.

٢- عدم إخطار الجهاز بالأحكام والقرارات الإدارية الصادرة بشأن المخالفات المالية خلال المدة المحددة في هذا القانون.

٣- التأخير دون مبرر في إبلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد في هذا القانون بما تتخذه الجهة المختصة في شأن المخالفة المالية التي تبلغ إليها بمعرفة الجهاز".

^١ للمزيد في شرح المخالفات المالية عن المخالفات الإدارية، أنظر المستشار ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠١، ص ٣٦٢.

وفي الواقع تثير ما استجد من مساءلة الموظف العام عن المخالفات المالية غموضاً مع إمكان مساءلته عن المخالفات الإدارية كذلك. ذلك أن الموظفين العموميين محكومون أصلاً بما أورده قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩. كما رسم هذا القانون ما يجسد التزاماً على هؤلاء وبشكل الإخلال بها مخالفات إدارية وذلك في المواد ٢٤ و ٢٥ و ٢٦ من القانون المذكور تحديداً.

وبمقارنة هذا النص مع ما سبق الإشارة إليه والمحدد لحالات المخالفات المالية، يلاحظ ما ورد في الفقرة ٤ من قانون الخدمة المدنية. فعلى الرغم من النظر إلى الالتزام بالحفاظ على ممتلكات الدولة على أنه الحرص على ما تمتلكه الجهة الإدارية التي يعمل الموظف العام بها، فإن ما قرره المادة المذكورة في الجزء الثاني منه قائلة بأن يتقيد بما تفرضه الأمانة والحرص عند إنفاق أموالها فإنه يتداخل مع ما قد يطلق عليه مخالفة مالية. وفي ضم الفقرة ٤ من قانون الخدمة المدنية إلى الفقرة ٥ من قانون ديوان المحاسبة، فيلاحظ بأن الأولى لا تستلزم مخالفة الموظف العام لمخالفة القوانين واللوائح لثبوت المخالفة الإدارية في حقه. إذ يكفي ثبوت عدم حرصه على أموال الجهة الإدارية التي يعمل فيها ولا أمانته في إنفاقها وفقاً لمعيار الشخص العادي. بينما تستلزم الأخرى لقيام المخالفة المالية ارتكابه ابتداءً لما يشكل مخالفة للقوانين أو اللوائح والذي قد يأتي في صورة خطأ أو إهمال أو تقصير.

أما المادة ٢٧ من هذا القانون فقد حددت نطاق مساءلة الموظف عن مخالفة النصوص المذكورة، أكدت على إعفائه من هذه المساءلة إذا ما أثبت تنفيذها لأمر رئيسه المكتوب وبعد تنبيهه على وجود المخالفة.

وأياً ما كان الوضع فبينما تقتصر المحاسبة والتأديب على المخالفات الإدارية على الجهات الحكومية التي وقعت فيها أو التي يعمل فيها الموظف العام، فإن المخالفات المالية تدخل ديوان المحاسبة طرفاً في هذه المحاسبة والتأديب سواء

بمراقبة معاقبة الموظف أو حتى بإنشاء المحكمة التأديبية التي ستوقع عليه العقاب التأديبي.

ثانيا: تمييز المخالفات المالية عن ملاحظات الديوان

تتشابه المخالفات المالية مع الملاحظات التي يوردها ديوان المحاسبة في تقريره السنوي بكونهما مقررتين في قانون ديوان الخدمة المدنية، وأنهما يمثلان اختصاصا له. إلا أنهما يختلفان في ما ينتج عنهما من إجراءات متبعة في مواجهتهما. فبينما لا تعدو الملاحظات المالية التي يوردها ديوان المحاسبة على الجهات الحكومية مجرد تنبيه هذه الأخيرة إلى ما يشكل إخلالا ماليا لموظفيها، تبدو المخالفات المالية تجاوزا يثير المساءلة القانونية بصورة مباشرة.

بعبارة أخرى يحصر الديوان المخالفات المالية وهو بصدد إعداد تقريره السنوي ومستندا في ذلك على ما لديه من اختصاص رقابة سابقة وأخرى لاحقة، في حين ينشأ اختصاصه بالمحاسبة والتأديب في معرض تأديب الجهة الإدارية لأحد موظفيها. فبينما حق التأديب للديوان وفقا للفصل الرابع من قانونه وبما يتمكن معه من تشكيل محاكمه التأديبية لمحاسبة موظفين على ما ارتكبه من مخالفات مالية. في حين لا يعدو دوره في شأن الملاحظات المالية التي يقدمها على الجهات الحكومية ما يقوم به المراقب المالي عند وضعه لتقريره السنوي على نشاط الجهات التي تخضع لرقابته المالية.

وبناء على ذلك تختلف الملاحظات المالية التي يضعها ديوان المحاسبة عن المخالفات المالية التي يثيرها من حيث المحل؛ وشخص المخالف؛ والنتائج. فبحسب الأول تقتصر الملاحظة المالية على بيان أوجه النقص أو القصور في نشاط الجهة الإدارية أكثر من كونها تحديدا لمخالفات قانونية محددة، بينما تنصب المخالفة المالية على فعل أو أفعال بعينها تكون سببا لتوقيع العقوبة التأديبية على

موظف أو موظفين محددين. وبحسب الثاني فتتصب الملاحظة المالية على نشاط الجهة الإدارية بشكل عام من حيث مدى انضباط اتباعها للقوانين واللوائح المعمول بها في شأن موضوع بعينه؛ أو عدم ملاءمة تصرفاتها على نحو معين؛ أو عدم انضباط قراراتها مع ما كان يجب أن يكون للوصول إلى إنجاز محدد، بينما تتعلق المخالفة المالية بأركان مادية لما يعد خروجاً على القوانين واللوائح والنظم تستتبعها ضرورة محاسبة مرتكبيها. وأخيراً وبحسب الثالث تظل الملاحظات المالية التي يضعها الديوان ملاحظات لا تتجاوز إخطار الجهة الإدارية المعنية بها، بينما يتجاوز الديوان في المخالفة المالية هذا الدور ليتدخل بصورة مباشرة في محاسبة من ارتكب من الموظفين هذه المخالفات.

المطلب الثاني

تأديب الموظفين العموميين عن المخالفات المالية والإدارية

وسيتطرق البحث في هذا المطلب إلى بيان الإجراءات الممهدة لتوقيع العقوبات التأديبية على الموظف من حيث السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق؛ وحق الجهة الإدارية في إيقاف الموظف المتهم بارتكاب المخالفة عن العمل؛ والمواعيد المحددة لتأديب الموظفين العموميين عما يرتكبونه من مخالفات إدارية أو مالية.

الفرع الأول

تأديب الموظفين العموميين عن المخالفات الإدارية

قبل الخوض في بيان الإجراءات الواجب إتباعها في تأديب الموظفين العموميين عن مخالفاتهم الإدارية ينبغي التنويه إلى أن المشرع في قانون الخدمة المدنية كان قد قسم المراكز القانونية لهؤلاء وفقا لمجموعات مختلفة. ومن الأهمية بمكان التعرف على هذه المجموعات لما في إجراءات تأديب كل منها من اختلاف. وتتجسد هذه المجموعات بالقيادية والعامّة والفنية المساعدة والمعانة. كما تجدر الإشارة إلى حماية المادة ٢٠ للراتب الموظف بتحديد أسباب إنقاصه ومقدار هذا الإنقاص.

أما من حيث تحديد بداية الإجراءات المقررة في تأديب الموظفين العموميين فيستهل ذلك بسلطة الإحالة إلى التحقيق. والذي تتجسد بقرار من الوزير بالنسبة للوظائف القيادية والعامّة، وقرار من وكيل الوزارة لما عداهما من مجموعات. أما عند ارتباط الموظف بأكثر من جهة إدارية كما لو كان منتدبا للعمل بوظيفة عامة أخرى إلى جانب وظيفته الأصلية، تكون إحالة الموظف إلى التحقيق وإجرائه من اختصاص الجهة الحكومية التي وقعت فيها المخالفة ولو كان تابعا لجهة أخرى. بينما تختص بتوقيع العقوبات الجهة الحكومية التابع لها وقت توقيع العقوبة. أما الجهة المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية على الموظفين فقد ميز المشرع كذلك بين المجموعات الوظيفية، فقد جعل وكيل الوزارة يختص بتوقيع جميع العقوبات التأديبية بالنسبة إلى شاغلي مجموعتي الوظائف الفنية المساعدة والمعانة.

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. بينما يختص مجلس الخدمة المدنية بتأديب شاغلي مجموعة الوظائف القيادية وذلك بتوقيع عقوبتي اللوم والفصل من الخدمة.

وأخيرا فحماية للموظف المرتكب للمخالفة الإدارية من وقوعه تحت تهديد المساءلة إلى أمد غير محدد؛ وتعزيزا بالجهة الإدارية التي إما تقاعست عن ضبط الجريمة أو تراخت في مساءلة الموظف فقد قررت المادة ٦٩ من نظام الخدمة المدنية الصادر في ١٩٧٩ بأنه:

" لا تجوز معاقبة الموظف عن مخالفة مضى على وقوعها خمس سنوات ما لم تنقطع هذه المدة بالتحقيق مع الموظف أو إيقافه عن العمل أو اتخاذ أية إجراءات تأديبية أخرى. وتسري هذه المدة من جديد من تاريخ آخر إجراء. أما إذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقين ولولم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة".

أما بالنسبة للمطالبات المالية فقد رسمت المادة ٢١ من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية مواعيد تقادمها بنصها على أنه:

^١ يميز الفقه بين انقطاع الميعاد والذي يعني انتهاء المدة السابقة فمن آخر إجراء يتم حساب المدة من جديد، ووقف الميعاد والذي يقتصر على إيقاف حساب المدة وعلى أن تستكمل بعد آخر إجراء فيعود حساب الميعاد من حيث أنهى قبل قيام الإجراء. أنظر في ذلك الدكتور محمد رفعت عبدالوهاب والدكتور حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري: الكتاب الثاني، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠، ص ٥٨. والأستاذة الدكتورة عزيزة الشريف والدكتور محمد العتيبي، القانون الإداري ٢: الدعاوى الإدارية، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر بكلية الحقوق، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، ص ١١٨.

" يتقادم حق الجهة الحكومية في استرداد المبالغ المدفوعة منها للموظف بدون وجه حق بانقضاء خمس سنوات من تاريخ الصرف. ولا يسري التقادم المنصوص عليه في الفقرة السابقة إذا كان الصرف قد تم بعش أو تدليس من الموظف. ويتقادم حق الموظف في المطالبة بالحقوق المالية المقررة له بانقضاء سنة من تاريخ علمه بهذه الحقوق أو خمس سنوات من تاريخ الاستحقاق أي المدتين أقرب.

وتعتبر أية مطالبة كتابية بالمبالغ والحقوق السابقة من أسباب قطع التقادم المنصوص عليه في هذه المادة".

الفرع الثاني

تأديب الموظفين العموميين عن المخالفات المالية

إلى جانب جانب المساءلة عن المخالفات الإدارية جاء تعديل عام ٢٠١٥ على المرسوم بقانون بشأن الخدمة المدنية والمشار إليه في مستهل هذا البحث ليعيد العمل بمساءلة الموظفين العموميين عن مخالفاتهم المالية. فعلى إثر دخول هذا التعديل حيّز النفاذ لم يعد دور ديوان المحاسبة يقف عند إثبات مثل هذه المخالفات في تقريره السنوي، بل يتمتع بدور إيجابي في التحقيق فيها وتوقيع العقوبة المقررة على مرتكبها. ولعل أول ما يمكن ملاحظته كأصل عام هو وجود النص على تلك العقوبات وإجراءات توقيعها في قانون ديوان المحاسبة مما يشكل ازدواجا في تنظيم المخالفات التي تقع من الموظف العام بين مخالفات إدارية تخضع لما سبق بيانه من قواعد في ثنايا القواعد القانونية المنظمة للخدمة المدنية؛ وأخرى تجد مكانها في قانون ديوان المحاسبة لتتال منه على ما يقترف من مخالفات مالية. وبذلك وقبل الخوض في بيان الإجراءات المتبعة في مساءلة الموظف العام عن مخالفته المالية تجدر الإشارة إلى وجوب النظر القواعد الواردة المرسوم بقانون الخدمة المدنية ونظامه كشرية عامة حيث تطبق قواعدهما فيما لم يرد في نص في قانون ديوان المحاسبة في هذا الشأن.

وتستهل المادة ٥٤ من قانون ديوان المحاسبة بيان إجراءات التعامل مع المخالفات الإدارية معلنة بأن:

" يتعين على كل جهة من الجهات الحكومية أو هيئة أو مؤسسة عامة أو شركة منشأة تابعة لها، أن تحيل إلى التحقيق ما يتكشف لها من المخالفات المالية التي وقعت بها، وذلك عقب اكتشافها، وعليها بعد إبلاغها بنتيجة هذا التحقيق، أن تصدر قرارا في الموضوع سواء بحفظه أو بمجازاة المسؤول إداريا أو إحالته

للمحاكمة التأديبية حسبما يتراءى لها، وذلك في خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ إبلاغها نتيجة التحقيق".

فمن هذا النص يتضح أن على الجهات الإدارية الشروع إلى إحالة الموظف إلى التحقيق وفقاً للإجراءات المعمول بها في المرسوم بقانون الخدمة المدنية لكشف عناصر المخالفة. فإذا ما ثبت لديها بأن المخالفة هي في حقيقتها مخالفة مالية عليها أن تسارع إلى إبلاغ ديوان المحاسبة بالقرار المتخذ بالتصرف في التحقيق. وقد حدد هذا النص الخيارات المتاحة أمام الجهة الإدارية والتي إما أن تحفظ التحقيق^١؛ أو بتوقيع العقوبة التأديبية عليه؛ أو بإحالته إلى المحكمة التأديبية لتنظر في أمره. وعلى الجهة الإدارية أن تبادر خلال الخمس عشرة يوماً من يوم الانتهاء من التحقيق مع الموظف إلى إبلاغ ديوان المحاسبة بنتيجة التحقيق. كما أن عليها إرسال محاضر التحقيق وكافة الوثائق والمستندات ذات العلاقة إلى هذا الأخير في مدة أقصاها عشرة أيام من تاريخ التصرف في التحقيق^٢.

من جهة أخرى قد يكتشف ديوان المحاسبة المخالفات المالية قبل الجهة الإدارية، ولذلك جاءت المادة ٥٦ من قانونه لتتص على أن:

^١ قد يكون حفظ التحقيق بصفة مؤقتة وذلك لعدم كفاية الأدلة أو لعدم معرفة مرتكب المخالفة، في حين قد يكون الحفظ للتحقيق نهائياً عندما يتكشف للمحقق عدم وجود المخالفة المزعومة؛ أو أن يكتشف سبق توقيع العقاب عليه فلا يصح معاقبة الموظف عن مخالفة واحدة مرتين وغيرها من الأسباب الداعية إلى حفظ التحقيق بصورة نهائية. أنظر في التحقيق الإداري، الأستاذ الدكتور محمد المقاطع والدكتور أحمد حمد الفارسي، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر بكلية الحقوق في جامعة الكويت، ٢٠٠٠، ص ٢٩٨.

^٢ المادة ٥٥ من قانون ديوان المحاسبة.

" يقوم الديوان بإبلاغ المخالفات المالية التي يكون له أسبقية الكشف عنها، إلى الجهة المختصة، وعليها أن تتبع في شأنها ذات الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في المادتين السابقتين".

وبعد أن تصل الجهة الإدارية إلى قرار في شأن التصرف في التحقيق في المخالفات المالية، فقد منح قانون ديوان المحاسبة الحق في الاعتراض على قرار التصرف في التحقيق متى ما وجد ما يستدعي ذلك بعد مراجعته محاضر التحقيق والمستندات ذات العلاقة^١. ففي مثل هذه الحالة لرئيس الديوان أن يرفع الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة ضد الموظف المتهم بارتكاب المخالفة المالية وذلك خلال شهر من تلقي محاضر التحقيق ومستنداته. ولقد رتب المشرع على تراخي رئيس الديوان عن اتخاذ مثل هذا الإجراء وانقضاء ميعاد الشهر تحصن القرار الصادر عن الجهة الإدارية وفقد الديوان لحقه في رفع الدعوى التأديبية في حق الموظف المتهم.

وفي هذه الحالة، يكون لرئيس الديوان أن يقيم الدعوى التأديبية ضد المخالف أمام الهيئة التي نص هذا القانون على اختصاصها بالحاكمات التأديبية عن ارتكاب المخالفات المالية.

من جهة ثانية قد يرى ديوان المحاسبة أن قرار الجهة الإدارية بحفظ التحقيق أو إن العقوبة الموقعة لا تتناسب مع جسامة المخالفة المالية، إلا أنه في ذات الوقت يرى أنها لم تبلغ من الجسيمة بما يبرر إحالتها إلى المحاكمة التأديبية، فلرئيس الديوان أن يطلب من الجهة الإدارية إعادة بحث الموضوع وعلى أن يعيد أوراق التحقيق ومستنداته إلى الجهة الإدارية وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورودها للديوان. أما طلب رئيس ديوان المحاسبة فلا يجوز أن يتجاوز طلب معاقبة

^١ المادة ٥٧ من قانون ديوان المحاسبة.

الموظف عندما يكون القرار حفظ التحقيق. كما قد يكون بتشديد العقوبة المقررة على الموظف لتتناسب مع جسامة المخالفة المالية وبما لا يتجاوز الخصم من المرتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً^١.

هذا وقد سمح قانون ديوان المحاسبة للجهة الإدارية أن تنتظر في هذا الطلب المقدم من رئيس ديوان المحاسبة وعليها إخطار هذا الأخير بقراراتها خلال سبعة أيام من تاريخ تسلمها لأوراق التحقيق ومستنداته مردودة من الديوان، وعلى أن يشتمل الإخطار إما الموافقة على طلب رئيس الديوان أو الاعتراض عليه. وعندما يكون الاعتراض هو قرار الهيئة فقد سمحت المادة ٥٩ من قانون الديوان لرئيسه إحالة الموظف المتهم بالمخالفة إلى المحاكمة التأديبية خلال عشرة أيام من وصول قرار الجهة الإدارية بالاعتراض على طلبه. وبهذا الإحالة يقوم اختصاص المحاكم التأديبية بنظر المخالفات المالية.

وعلى ذات المنهجية التي سار عليها المرسوم بقانون الخدمة المدنية جاءت المادة ٦٩ من قانون ديوان المحاسبة لتتص على أنه:

" لا يعفى الموظف من العقوبة إلا إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذا لأمر كتابي صادر له من رئيسه وبالرغم من قيامه بتنبيه هذا الرئيس كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر".

كما تبنت المادة ٧٠ من قانون ديوان المحاسبة ذات الميعاد لتتقدم المخالفات المالية فقررت بأن:

^١ المادة ٥٨ من قانون ديوان المحاسبة.

" تسقط الدعوى التأديبية عن المخالفة المالية بمضي خمس سنوات ميلادية من تاريخ وقوع المخالفة وتقطع هذه المدة بإجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، وتسري المدة من جديد ابتداء من تاريخ آخر إجراء. وإذا تعدد المخالفون فإن انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقين ولو لم تكن قد أتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة".

يبقى أخيراً أن نشير إلى ما أورده المادة ٦ من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة المحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية بقولها:

" لا يترتب على طلب إلغاء القرار وقف تنفيذه، على أنه يجوز للدائرة الإدارية متى طلب في صحيفة الدعوى:

١- أن تأمر بوقف تنفيذ القرار إذا رأت أن نتائج التنفيذ قد يتعدر تداركها وكان من القرارات المنصوص عليها في البند خامساً من المادة الأولى^١.

٢- أن تأمر باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه لحين الفصل في طلب إلغاء قرار إنهاء الخدمة إذا رأت في ظروف الدعوى ما يببرر ذلك^٢.

^١ تنص المادة ١ من المرسوم بقانون الدائرة الإدارية وفي البند خامساً تحديداً على " الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية عدا القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة وإبعاد غير الكويتيين وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة".

^٢ أنظر في شرح شروط حالة وقف تنفيذ القرار الدكتور محمد رفعت عبدالوهاب والدكتور حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري: الكتاب الثاني، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠، ص ٥٨. والأستاذ الدكتور عزيزة الشريف والدكتور محمد العتيبي، مرجع سابق، ص ٧٢.

المبحث الثاني

تشكيل المحاكم التأديبية والعقوبات عن المخالفات المالية

سيلقي هذا المبحث الضوء على تشكيل المحاكم التأديبية^١ وفقا لما أورده قانون ديوان المحاسبة والإجراءات المعمول بها أمامها، كما سيدرس العقوبات المقررة على ارتكاب المخالفات المالية.

^١ تجدر الإشارة إلى أن استعمال مصطلح المحاكم التأديبية في الكويت يختلف عن المقصود به في مصر. إذ أن الأول وكما يتضح من نصوص قانون ديوان المحاسبة لا يدعو إنشاء هيئات إدارية في هذا الديوان للبت فيما يرتكبه الموظفون العموميون من مخالفات مالية، بينما تشكل المحاكم التأديبية المصرية جزءا من القضاء الإداري المصري. وفي هذا تنص المادة ٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة المصري على أن:

" يؤلف القسم القضائي من:

أ- المحكمة الإدارية العليا.

ب- محكمة القضاء الإداري.

ج- المحاكم الإدارية.

د- المحاكم التأديبية.

هـ- هيئة مفوضي الدولة".

بينما تحدد المادة ١٥ من هذا القانون اختصاصات المحاكم التأديبية بنصها على أن:

" ثالثا: اختصاص المحاكم التأديبية:

تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من:

أولاً: العاملين بالجهاز الإداري للدولة في وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلي والعاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات بالشركات التي تضمن لها الحكومة حداً أدنى من الأرباح.

المطلب الأول

تشكيل المحاكم التأديبية وإجراءاتها

سيبدأ هذا المطلب بدراسة هذه المحاكم تشكيلا بإجراء.

ثانيا: أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٩٣ المشار إليه.

ثالثا: العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهريا.

كما تختص هذه المحاكم بنظر الطعون المنصوص عليها في البندين تاسعا وثالث عشر من المادة العاشرة".

أما البندين المذكورين فهما:

" تاسعا: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية". و
" ثالث عشر: الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانونا".

الفرع الأول

تشكيل المحاكمات التأديبية

بعد أن أكدت المادة ٦٠ من قانون ديوان المحاسبة على الاختصاص المقيد للمحاكم التأديبية حيث حصرته فيما يرتكبه الموظف من مخالفات مالية دون الإدارية. فتقرر بأن:

" تختص بالمحاكمة التأديبية عن ارتكاب المخالفات المالية المنصوص عليها في المادة ٥٢ من هذا القانون، هيئة يكون تشكيلها على الوجه الآتي:

أ- بالنسبة للموظفين الذين يشغلون أعلى درجة من درجات الحلقة الثانية فما فوقها تشكل الهيئة من:

- ١- رئيس إدارة الفتوى والتشريع رئيسا.
- ٢- وكيل ديوان المحاسبة عضوا.
- ٣- وكيل وزارة المالية والصناعة عضوا.
- ٤- مستشار بإدارة الفتوى والتشريع عضوا.
- ٥- وكيل ديوان الموظفين عضوا.

ب- وبالنسبة لغير من ذكروا في البند أ تشكل الهيئة من:

- ١- وكيل إدارة الفتوى والتشريع رئيسا.
- ٢- وكيل ديوان المحاسبة المساعد عضوا.

٣- مستشار مساعد بإدارة الفتوى والتشريع عضوا.

٤- مندوب من وزارة المالية والصناعة عضوا.

٥- مندوب من ديوان الموظفين عضوا.

ولا يجوز أن تقل درجة أي من هذين العضوين الأخيرين عن درجة الموظف المحال للمحاكمة.

وعند غياب رئيس الهيئة أو أحد أعضائها - في أي من التشكيلين - أو قيام مانع لديه، يحل محله من يقوم مقامه طبقا لنظام الجهة التي يتبعها".

ولعل أول ما يمكن ملاحظته فيما يتعلق هو إدخال تعديل عام ٢٠١٥ باستكمال عناصر الموضوع محل التشريع وتصحيح نطاقه، وذلك بعد إلغاء المرسوم بقانون الخدمة المدنية للقانون رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ في شأن الوظائف العامة المدنية. ذلك أن قانون ديوان المحاسبة والصادر عام ١٩٦٤ استعمل التقسيم الهيكلي للوظائف المدنية الصادر عام ١٩٦٠. إلا أنه قانون الخدمة المدنية قد جاء بتقسيم هيكلي مغاير لتلك الوظائف، مما يعني أن المشرع كان يجدر به عدم الاكتفاء بتغيير المادة ٣٦ من المرسوم بقانون في شأن الخدمة المدنية لإعادة العمل بنصوص قانون ديوان المحاسبة ذات العلاقة بالمخالفات المالية، وإنما كان يتوجب عليه تعديل درجات الموظفين الخاضعين لشكلي المحكمة التأديبية، خصوصا مع التمايز الواضح بين تقسيم الوظائف في كلا القانونين الوظائف العامة لعام ١٩٦٠ و الخدمة المدنية لعام ١٩٧٩.

فقد نصت المادة ٢ من قانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ على أن:

" تنقسم الوظائف الدائمة إلى أربع حلقات:

١- الحلقة الأولى وتتضمن الوظائف العليا طبقا للجدول رقم ١ الملحق بهذا القانون.

٢- الحلقة الثانية وتتضمن الوظائف العالية طبقا للجدول رقم ٢ الملحق بهذا القانون.

٣- الحلقة الثالثة وتتضمن الوظائف المتوسطة طبقا للجدول رقم ٣ الملحق بهذا القانون.

٤- الحلقة الرابعة وتتضمن وظائف المستخدمين طبقا للجدول رقم ٤ الملحق بهذا القانون.

وتنقسم وظائف الحلقتين الثانية والثالثة إلى نوعين فنية وإدارية، وتتضمن الميزانية بيانا بعدد وظائف كل حلقة ونوعها ودرجاتها.

ولا يجوز نقل وظيفة من حلقة إلى أخرى أو من نوع إلى آخر الا بموافقة السلطة المختصة بالتصديق على الميزانية بناء على اقتراح ديوان الموظفين".

وبالرجوع إلى الجدول الأول والثاني والمرتبطين بالحلقتين الأولى والثانية الخاضعتين لتشكيل المحكمة التأديبية بصورتها العليا فقد اشتمل جدول الحلقة الأولى على درجة مدير عام بمرتب ثابت وقدره ٤٣٠٠ روبية وغير مقيدة بقيد زمني ودرجة نائب مدير عام بمرتب ثابت وقدره ٤٠٠٠ روبية وغير مقيدة بقيد زمني. بينما جاء الجدول الحلقة الثانية بذكر الدرجة الأولى بمرتب من ٢٩٢٥ روبية إلى ٣٦٧٥ روبية وبعلاوة سنوية قدرها ١٥٠ روبية مع تحديد مدة السنتين كحد أدنى للبقاء فيها. ثم الدرجة الثانية بمرتب من ٢٤٢٥ روبية إلى ٢٩٢٥ روبية وبعلاوة سنوية قدرها ١٠٠ روبية مع تحديد مدة السنتين كحد أدنى للبقاء فيها. الدرجة الثالثة بمرتب من ١٩٧٥ روبية إلى ٢٤٢٥ روبية وبعلاوة سنوية قدرها ٩٠

روبية مع تحديد مدة ثلاث سنوات كحد أدنى للبقاء فيها. الدرجة الرابعة بمرتب من ١٦٠٠ روية إلى ١٩٧٥ روية وبعلاوة سنوية قدرها ٧٥ روية مع تحديد مدة ثلاث سنوات كحد أدنى للبقاء فيها.

أما نظام الخدمة المدنية لعام ١٩٧٩ فقد جاء بجدول مختلف في تقسيمه للوظائف الحكومية حيث تضمن جدولا واحدا متضمنا مجموعة الوظائف القيادية ومجموعة الوظائف الإدارية ومجموعة الوظائف الفنية المساعدة ومجموعة الوظائف المعاونة. وفي تحديدها للمجموعة الأولى فتقرر بأنها الدرجة الممتازة ووكيل وزارة ووكيل وزارة مساعد. بينما تتشكل المجموعة الثانية من عشر درجات أعلاها الدرجة أ ثم ب ثم الأولى وأدناها الدرجة الثامنة. فبينما تبدأ الدرجة أ بأول مربوط لها بمبلغ ٥٠٠ دينار وتنتهي بأخر مربوط بمبلغ ٥٦٠ دينار وباستحقاق علاوة دورية بقيمة ١٢ دينار ويعدد خمس علاوات تمنح سنويا مع وجوب البقاء في الدرجة لمدة لا تقل عن سنتان، تتقيد الدرجة الثامنة والأخيرة في مجموعة الوظائف العامة بأول مربوط لها بمبلغ ٩٠ دينار وتنتهي بأخر مربوط بمبلغ ١١٥ دينار بخمس علاوات دورية بمبلغ ٥ دنانير ووجوب البقاء في الدرجة لمدة لا تقل عن سنتين.

وليس عسيرا ملاحظة صعوبة رسم الحد الفاصل في الوظائف العامة وفقا لتقسيم نظام الخدمة المدنية بين تلك التي يخضع موظفوها إلى تشكيل المحكمة التأديبية برئاسة رئيس الفتوى والتشريع وغيرها ممن تدخل تحت اختصاص المحكمة التأديبية برئاسة وكيل الفتوى والتشريع. فكان من المفترض أن يأتي تعديل عام ٢٠١٥ ليحدد الفاصل بين كلا الطائفتين بناء على الجدول الملحق بنظام الخدمة المدنية لعام ١٩٧٩ وليس وفقا للجدول الملحق بقانون الوظائف العامة لعام ١٩٦٠ والملغي بالمرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩.

أما إذا تضمنت المخالفة المالية اشتراك أكثر من موظف مختلفي الدرجات الوظيفية فقد بينت المادة ٦١ من قانون ديوان المحاسبة بأنه

" تتعين الهيئة التأديبية المختصة، وفقا لدرجة الموظف وقت إقامة الدعوى التأديبية عليه.

وإذا تعدد الموظفون المسؤولون عن المخالفة أو عن المخالفات المرتبطة فإن محاكمتهم جميعا تكون للهيئة المختصة بمحاكمة أعلاهم درجة.

ويقوم بأعمال السكرتارية للهيئة من ينتدبه رئيس الديوان من موظفيه لهذا الغرض".

ولقد سنحت الفرصة للمحكمة الدستورية للإعلان عن موقفها من دستورية تشكيل المحاكم التأديبية. ففي طعن دستوري رفعه أحدهم في معرض الطعن على قرار المحكمة التأديبية بفضله من الخدمة، قررت المحكمة توافق تشكيل المحكمة التأديبية مع نصوص الدستور. ففي وقائع تعود إلى تاريخ ٢٠١٦/٩/٧ حيث رفع الطاعن طعنه أمام المحكمة الإدارية طالبا فيه إلغاء القرار الصادر عن المحكمة التأديبية بفضله من الخدمة، والذي صدر عقابا له حيث أبرم عقدا لاستغلال مطعم ممثلا عن الجهة الإدارية دون اتباع الإجراءات المطلوبة وبالمخالفة للقواعد الواردة في القانون رقم ١٠٥ لسنة ٢٠١٠ في شأن أملاك الدولة. كما أنه لم يطرح الاستغلال للمزايدة العامة. الأمر الذي واجهت الإدارة معه ضياع الأسعار التنافسية العادلة.

وأثناء نظر المحكمة الإدارية للموضوع تقدم الطاعن بدفع دستوري يدعي فيه بمخالفة المادة ٦٠ من القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة لمخالفتها للمادة ٣٤ من الدستور المقررة للحق في الدفاع^١. وذلك نظرا للدور

^١ تنص المادة ٣٤ من الدستور على أن:

" المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية توفر له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع.

ويحظر إيذاء المتهم جسمانيا أو معنويا".

المزدوج للديوان حيث - كما يدعي الطاعن - يمثل الخصم والحكم. فبحسب رأي الطاعن:

" إن المشرع قد أناط برئيس ديوان المحاسبة إحالة الموظف المخالف للهيئة التأديبية بعد إجراء التحقيق معه استنادا إلى المادة ٥٩ من قانون إنشاء ديوان المحاسبة، ونص على اشتراك وكيل ديوان المحاسبة في عضوية تلك الهيئة التأديبية لإصدار القرار في المخالفات التأديبية المحال إليها، مما يعني أن ديوان المحاسبة يعد خصما وحكما في ذات النزاع لسبق نظره في المخالفات المنسوبة إلى الموظف وإبداء رأيه فيها من خلال مباشرة إجراءات التحقيق والتصرف فيه وهو ما يفقد تشكيل هذه الهيئة على هذا الوجه ضمانا الحيدة اللازم توافرها عند الفصل في تأديب الموظف، ويقيم شبهة عدم دستورية هذا النص فيما تضمنه من جمع ديوان المحاسبة بين سلطتي التحقيق والحكم في المخالفات التأديبية"^١.

وبعد أن رأَت المحكمة المذكورة الجدية في الدفع أوقفت نظر الطعن الإداري وأحالت الدفع إلى المحكمة الدستورية. والتي بدورها رفضت الطعن الدستوري معلنة بأن:

" بأن ضمانة الفصل إنصافا في المنازعات على اختلاف أنواعها تمتد إلى كل خصومة قضائية سواء كانت جنائية أو مدنية أو ادارية". فقد أكدت المحكمة على أن: " وكانت هذه الخصائص لا تتوافر فيما تصدره جهة الإدارة من قرارات إدارية بتوقيع جزاءات في مخالفات ذات طبيعة تأديبية، ذلك لأن جهة الإدارة التي توقع الجزاء تعتبر طرفا في هذا الأمر، كما أن قرارها الصادر في هذا الصدد لا يحسم خصومة بين طرفين متنازعين، وبالتالي فإن تصرفها أو عملها الإداري في هذا المساق لا يندرج في مفهوم الخصومة التي ترتبط سلامة تنظيمها - في المجال

^١ حكم المحكمة الدستوري رقم ٤ لسنة ٢٠١٧ والصادر بتاريخ ٢٠ ديسمبر ٢٠١٧.

الدستوري - باستيفاء ما يلزم توافره في الخصومة القضائية بصفة عامة من ضمانات أساسية يقرها الدستور". وتنتهي المحكمة إلى أن المحاكم التأديبية " تتحسر عنها الصفة القضائية، ولا تباشر عملا من أعمال الخصومة القضائية، وما تقوم به لا يتسم بطبيعة العمل القضائي، أو يصطبغ بالصبغة القضائية؛" ومعلنة بأنها: " محض قرار إداري ما فتىء خاضعا للرقابة التي يباشرها القضاء الإداري".

ويستفاد من ما قضت به المحكمة الدستورية في هذا الحكم تأكدها على الطبيعة الإدارية لهيئات المحاكمات التأديبية. فتظل برغم استعمال لفظ المحاكمات في إطارها التأديبي الذي لا ينفك مرتبطا في نشاط الإدارة التأديبي وفقا لما تقرره لها قواعد القانون الإداري. فتظل هذه الهيئات لصيقة بصفتها الإدارية، وما تصدره يصدق عليه مصطلح القرار الإداري^١، وخاضع في نهاية المطاف إلى رقابة القضاء الإداري إلغاء وتعويضا.

^١ أنظر في تعريف القرار الإداري وخصائصه، الدكتور أحمد حمد الفارسي والدكتور داود عبدالرزاق الباز، الأعمال القانونية للسلطة الإدارية، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر بكلية الحقوق في جامعة الكويت، ٢٠١٢، ص ١٤.

الفرع الثاني

إجراءات المحاكمات التأديبية

أما في إجراءات المحاكمة أمام الهيئة التأديبية فقد أوضحتها المادة ٦٢ من قانون ديوان المحاسبة بقولها بأن:

" تطبق في المحاكمات التأديبية أمام الهيئة المشار إليها، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون، الإجراءات والقواعد والجزاءات المقررة في الخصوص ذاته بقانون الوظائف العامة المدنية".

ولما كانت المادة ٣٦ من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية تنص على أن:

" يلغى قانون الوظائف العامة المدنية الصادر بالمرسوم ٧ لسنة ١٩٦٠ والقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠^١ وكذلك القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٤ المشار إليه^٢ بالنسبة إلى الخاضعين لأحكام هذا القانون. كما يلغى كل حكم يتعارض مع أحكامه".

فيثور التساؤل حول ما إذا كان المرسوم بقانون الخدمة المدنية يحل محل هذا القانون فيما يسطره من قواعد وأحكام ذات العلاقة بالمحاكمة التأديبية. وللإجابة على هذا التساؤل يمكن القول بأنه وبرغم إغفال تعديل عام ٢٠١٥ لجعل المرسوم بقانون الخدمة المدنية بديلا عن قانون الوظائف العامة، إلا أنه يمكن القول بما

^١ بشأن العمل في القطاع الحكومي.

^٢ بشأن الإذن للحكومة في أخذ مبلغ من الاحتياط العام للدولة لمواجهة زيادة نفقات المعيشة.

استقر لدى فقه القانون الإداري الكويتي^١ باعتبار المرسوم بقانون المذكور الشريعة العامة فيما لم يرد فيه نص بالنسبة لشؤون الوظيفة العامة^٢.

أما بالنسبة إلى إجراءات العمل في هيئة المحاكمة التأديبية فلم يتجاوز قانون الديوان من أن ينص في المادة ٦٤ منه على أن:

" تصدر قرارات الهيئة مسببة، وتوقع من رئيس الهيئة وأعضائها".

كما أضافت المادة ٦٥ من القانون المذكور ما نصه:

" قرارات الهيئة نهائية سواء كانت غيابية أو حضورية.

على أنه يجوز للديوان ولذوي الشأن الطعن فيها بالطريق المقرر للطعن في القرارات الإدارية بطلب إلغائها أو التعويض عنها، لأي وجه من أوجه مخالفتها للقانون، وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بها.

ولا يترتب على هذا الطعن إيقاف تنفيذ القرار التأديبي المطعون عليه إلا إذا أمرت بذلك المحكمة المختصة بنظر الطعن".

في حين تؤكد المادة ٦٦ من قانون ديوان المحاسبة على ضرورة معرفة الديوان بقرارات تلك الهيئات فتتص على أن:

^١ الأستاذ الدكتور محمد المقاطع والدكتور أحمد حمد الفارسي، مرجع سابق، ص ١٨١.

^٢ قضت محكمة التمييز بأن: " مفاد نص المادتين الأولى والثالثة من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية أن المشرع قد قصد إلى سريان أحكام هذا القانون باعتباره القانون العام في تنظيم أحكام الخدمة المدنية في الدولة وعلى جميع الجهات الحكومية فيها" موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي قررتها محكمة التمييز الكويتية في سبعة عشر عاماً، مرجع سابق، ص ٢٠.

" يتعين على سكرتير الهيئة موافاة الديوان بصورة طبق الأصل من القرارات التي تصدرها الهيئة، وذلك في ميعاد أقصاه ثلاثون يوما من تاريخ صدورها"

المطلب الثاني

العقوبات التأديبية المترتبة عن المخالفات المالية وتنظيمها

وسينقسم هذا المطلب في دراسته إلى بيان العقوبات المقررة للمخالفات المالية وتلك المعمول بها في مواجهة المخالفات الإدارية، ثم بيان أهم ما تثيره تلك العقوبات من تنظيم قانوني.

الفرع الأول

العقوبات التأديبية عن المخالفات المالية

تجدر الإشارة بادئ ذي بدء إلى أنه وعلى الرغم من تخصيص قانون ديوان المحاسبة للمخالفات المالية بإجراءات تسمح للديوان المذكور بالتدخل في مراقبة اختيار العقوبة المناسبة على هذا النوع من المخالفات والتأكد من توقيعها فعلا على مرتكبيها من الموظفين العموميين وذلك بالمقارنة مع المخالفات الإدارية والتي تختص الجهة الإدارية في هذا الاختيار وذلك بالتنفيذ للعقوبة، نقول برغم ذلك كله إلا أن المشرع لم يميز بين نوعي المخالفات بأشكال العقوبات التأديبية المقررة لهما. وبالتالي ينبغي التأكيد على أن تكليف مخالفة ما يرتكبها الموظف العام على أنها مخالفة مالية تؤسس لنتيجتين أساسيتين، الأولى وتتصل في الدور الإيجابي الذي يقوم به ديوان المحاسبة تأديب الموظف عنها، حيث تصل إلى حق رئيس الديوان عند عدم اقتناعه بالعقوبة التي أوقعتها الجهة الإدارية أن يطلب رئيسها تعديل هذه العقوبة، وعند رفض هذا الأخير يكون الفيصل بحسب تقدير رئيس الديوان باللجوء إلى تشكيل هيئة المحكمة التأديبية لتصدر قرارها النهائي في ذلك.

ويثور التساؤل في حالة قيام هيئة المحكمة التأديبية بالانتهاء إلى رأي يخالف ما سبق للجهة الإدارية اتخاذه من قرار بتوقيع عقوبة معينة وكذلك خالف ما اقترحه رئيس ديوان المحاسبة من عقوبة أخرى كأن ترى الهيئة براءة الموظف من التهمة المنسوبة إليه فهل تملك مختلفة كلا الرأيين. نرى بأنه متى ما وضعت هيئة المحكمة التأديبية يدها على الموضوع فإن جميع الخيارات تكون متاحة أمامها للوصول إلى قرار بشأن المخالفة المالية. أما النتيجة الأخرى والتي تترتب على كون المخالفة مالية فتحصل في حق الإدارة في مطاردة الموظف حتى وإن ترك الوظيفة بالاستقالة أو التقاعد حيث يتيح قانون ديوان المحاسبة توقيع العقاب على الموظف عندئذ في معاشه التقاعدي أو مكافأة نهاية خدمته.

وبذلك فإن العقوبات المقررة للاختيار فيما بينها في مواجهة ارتكاب الموظف للمخالفة المالية هي^١ ما نصت عليها المادة ٢٨ من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية بأنها:

"العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين هي:

١- الإنذار.

^١ تجدر الإشارة إلى أن المشرع وهو يصدر قانون ديوان المحاسبة كان قد عول على القانون رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ في شأن الوظائف العامة المدنية. وقد نصت المادة ١٧٠ من هذا الأخير على أن:

"العقوبات التي يجوز توقيعها على المستخدمين هي:

١- الإنذار ولا يجوز توقيعه أكثر من مرة واحدة خلال اثني عشر شهرا.

٢- الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما.

٣- الحرمان من العلاوة أو تأجيلها.

٤- الحرمان من الترقية.

٥- خفض المرتب أو الدرجة أو خاضهما معا.

٦- الفصل مع حفظ الحق في معاش التقاعد أو المكافأة أو الحرمان منهما كلية أو جزء منها".

بينما تنص المادة ١٧٢ من هذا القانون على أن:

"لمدير عام الدائرة توقيع إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة ١٧٠ ويكون قراره نهائيا. غير أنه لا يجوز الحرمان من كل أو بعض التقاعد أو المكافأة إلا بموافقة لجنة شؤون الموظفين".

إلا أنه ومع إلغاء المرسوم بقانون الخدمة المدنية للقانون المذكور فقد جاءت المادة ٢٨ من المرسوم بقانون لتحل هاتين المادتين.

٢- الخصم من المرتب لمدة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة، ولا تجاوز تسعين يوماً خلال اثني عشر شهراً.

٣- تخفيض المرتب الشهري بمقدار الربع لمدة لا تقل عن عن ثلاثة أشهر ولا تجاوز اثني 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.

ولا توقع على شاغلي الوظائف القيادية إلا إحدى العقوبات التالية^١:

أ- التنبيه كتابة من الوزير.

ب- اللوم.

ج- الفصل من الخدمة^٢.

^١ أنظر في تأديب الموظفين القياديين، كوثر نورالدين، تأديب شاغلي الوظائف القيادية وفقاً للمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية الكويتي وتعديلاته، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الدراسات العليا بجامعة الكويت، ٢٠١٧، ص ١٤٤.

^٢ تشير إلى أنه وعلى خلاف ما انتهجه المشرع الجزائي من تحديد للأفعال المجرمة وحصر للعقوبة التي لا يستطيع القاضي أن يتجاوز حديها الأدنى والأعلى، فقد اكتفى المرسوم بقانون الخدمة المدنية بالنص على مجموع ما يمكن للسلطة الإدارية توقيعه من عقوبات تأديبية كما حدد واجبات الموظف العام المختلفة سواء أكانت واجبات إيجابية كواجب أداء العمل بالإتقان الوافي أو واجبات سلبية كعدم العمل لدى الغير بمقابل أو بغير مقابل، فإنه - أي المرسوم بقانون المذكور - قد اكتفى بذلك دون تقييد السلطة الإدارية بتوقيع عقوبة معينة على فعل محدد.

من جهة أخرى تؤكد المادة ٦٨ من قانون ديوان المحاسبة على أن:

" لا يمنع قبول استقالة الموظف الذي تقررت إقامت الدعوى التأديبية عليه، من الاستمرار في إجراءات محاكمته تأديبياً، وتوقف تسوية حالته من الناحية المادية لحين الانتهاء من المحاكمة". بل وتضيف المادة ٧١ من قانون ديوان المحاسبة ما نصه:

" تجوز إقامة الدعوى التأديبية على الموظف الذي يكون قد ترك الخدمة لأي سبب كان بشرط ألا تكون الدعوى قد سقطت بمضي المدة وفقاً لأحكام المادة السابقة^١. وتعين الجهة المختصة بمحاكمته تبعاً لدرجته عند تركه الخدمة. ويجوز بقرار من الهيئة المذكورة إيقاف صرف معاش التقاعد أو المكافأة المستحقة له إلى حين انتهاء محاكمته".

أما ما يمكن توقيعه على الموظف المرتكب للمخالفة المالية بعد انتهاء خدمته فقد بينتها المادة ٧٣ من قانون ديوان المحاسبة بقولها بأن:

وبناء على ذلك تختار السلطة الإدارية ما تراه من عقوبة من العقوبات التي حددها المشرع كعقاب تأديبي على الموظف الذي ثبتت عليه المخالفة الإدارية ولا يحدها في ذلك إلا مبدأين أساسيين. الأول ويتحصل في وجوب تناسب شدة العقوبة التأديبية مع جسامة المخالفة الإدارية. والثاني عدم جواز معاقبة الموظف عن فعل واحد مرتان. أنظر في هذه المبادئ، الأستاذ الدكتور محمد المقاطع والدكتور أحمد حمد الفارسي، مرجع سابق، ص ٢٩١.

^١ وهي قولها بأن:

" تسقط الدعوى التأديبية عن المخالفة المالية بمضي خمس سنوات ميلادية من تاريخ وقوع المخالفة وتنقطع هذه المدة بإجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، وتسري المدة من جديد ابتداء من تاريخ آخر إجراء. وإذا تعدد المخالفون فإن انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقيين ولو لم تكن قد أتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة".

" الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف المشار إليه في المادة السابقة هي :

١- الحرمان من معاش التقاعد مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر.

٢- الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة من تاريخ الحكم.

٣- غرامة لا تقل عن عشرة دنانير ولا تجاوز المرتب الذي كان يتقاضاه عن الشهر الذي وقعت فيه المخالفة.

وتستولى هذه الغرامة بالخصم من معاشه أو مكافأته إن وجدت وذلك في الحدود القانونية المقررة أو بالطريق والإجراءات المتبعة في تحصيل الأموال والمستحقات العام".

ويبقى التساؤل حول مدى إمكانية الجمع بين طائفتي العقوبات التأديبية المقررتان في نص المادة ٢٨ من المرسوم بقانون الخدمة المدنية والمادة ٧٠ من قانون ديوان المحاسبة. فنرى بعد إمكان حدوث ذلك بالدرجة الأولى. وذلك لكون الطائفة الأولى توقع على الموظف وهو ما يزال على رأس عمله، بينما تتعلق الأخرى بملاحقة الموظف عن مخالفاته المالية بعد أن ترك الوظيفة.

الفرع الثاني

التنظيم القانوني للعقوبات التأديبية عن المخالفات المالية

ومما جاء به المشرع من تنظيم في شأن تأديب الموظف العام على ارتكابه المخالفة المالية ما قرره في شأن حاله اشترك أكثر من موظف في ارتكاب هذه المخالفة وهم ممن اختلفوا في درجاتهم الوظيفية واختلفت بذلك هيئة المحكمة التأديبية المختصة. فوفقا لنص المادة ٦٣ من قانون ديوان المحاسبة على أنه:

" إذا كان أحد الموظفين المحالين للمحاكمة التأديبية أمام الهيئة المنصوص عليها في البند أ من المادة ٦٠، ممن تختص أصلا بمحاكمته الهيئة المشكلة وفقا للبند ب من المادة ذاتها، فإن الجزاءات التي توقع عليه هي الجزاءات التي كانت هذه الهيئة الأخيرة تملك معاقبته بها فيما لو كان قد قدم للمحاكمة أمامها^١.

بل وتذكر المادة ٦٧ من قانون ديوان المحاسبة ما يجب القيام به فيما يتعلق توقيع العقوبات التأديبية بنصها على أنه:

" على الديوان متابعة القرارات الصادرة من الهيئة بتوقيع الجزاءات والاستيثاق من قيام الجهة التابع لها الموظف محكوم عليه بتنفيذ الجزاءات التي وقعت عليه".

أما من حيث تأثير العقوبات التأديبية على حقوق الموظف الأخرى، تنص المادة ٦٨ من نظام الخدمة المدنية الصادر في ١ يوليو ١٩٧٩ على أن:

^١ سبق أن أشرنا إلى ما قرره المادة ٦١ من قانون ديوان المحاسبة بأن:

" تتعين الهيئة التأديبية المختصة، وفقا لدرجة الموظف وقت إقامة الدعوى التأديبية عليه.

وإذا تعدد الموظفون المسؤولون عن المخالفة أو عن المخالفات المرتبطة فإن محاكمتهم جميعا تكون للهيئة المختصة بمحاكمة أعلاهم درجة.

ويقوم بأعمال السكرتارية للهيئة من ينتدبه رئيس الديوان من موظفيه لهذا الغرض".

" لا يجوز النظر في ترقية موظف وقعت عليه إحدى العقوبات التأديبية إلا بعد انقضاء الفترات المحددة قرين كل منها:

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

- سنة في حالة خفض المرتب.

- سنتان في حالة خفض الدرجة.

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

من جهة أخرى نظرا لما يترتب على توقيع العقوبة التأديبية حتى ولو كانت مخففة من اعتبارها فيما قد يرتكبه الموظف من مخالفات إدارية أو مالية لاحقة عليها وبحسب ما قد تعد معه عود منه إلى ارتكاب المخالفة مرة أخرى، وبما يترتب عليه التشدد في عقابه عن المخالفات اللاحقة، فقد لجأ المشرع إلى إمكان محو العقوبة عن تاريخ الموظف. ولاشك أن في ذلك حث له على ضمان حسن سيره وسلوكه في أداء وظيفته.

فتنص المادة ٢٩ من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية على أن:

" يجوز محو العقوبة التأديبية التي توقع على الموظف وفقا للقواعد التي يحددها نظام الخدمة المدنية. ويترتب على محو العقوبة اعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل".

وتنص المادة ٧٠ من نظام الخدمة المدنية الصادر في ١ يوليو ١٩٧٩ على أن:

" تمحى العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء الفترات التالية دون أن توقع عليه أية عقوبة تأديبية:

- ستة أشهر في حالة الإنذار.
- سنة في حالة الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز أسبوعا.
- سنتان في حالة الخصم من المرتب لمدة تزيد على أسبوع.
- ثلاث سنوات في حالة تخفيض المرتب بمقدار الربع لمدة لا تقل عن ثلاث شهور ولا تجاوز اثني عشر شهرا.
- أربع سنوات في حالة خفض الدرجة.

كما تمحى عقوبة التنبيه أو اللوم التي توقع على شاغلي مجموعة الوظائف القيادية بانقضاء ثلاث سنوات.

ويكون المحو بقرار من السلطة المختصة بتوقيع العقوبة ويترتب على محو العقوبة اعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل".

وفي كل الأحوال ينتهي المشرع في القانون على النص على استمرار الإدارة في رفع الدعاوى الجزائية والمدنية متى كان لذلك مقتضى. فتنص المادة ٧٣ من قانون ديوان المحاسبة على أن:

" لا يخل توقيع أحد الجزاءات المنصوص عليها في هذا القانون بحق إقامة الدعوى المدنية أو الجزائية ضد الموظف عند الاقتضاء".

كما تنص المادة ٣١ من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية على أن:

" لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب عن مسؤوليته المدنية والجزائية عند الاقتضاء".

الخاتمة

عرضنا في هذ البحث لتعديل عام ٢٠١٥ على المرسوم بقانون الخدمة المدنية وبما ترتب عليه إعادة العمل بالفصل الرابع من قانون ديوان المحاسبة. ذلك أنه وعلى إثر صدور المرسوم بقانون المذكور شاع تفسير إلى هذا الفصل بصدور المرسوم بقانون. مما أدى إلى نتيجتين أساسيتين. الأولى وتتحصل في إبعاد الدور الإيجابي لديوان المحاسبة في محاسبة الموظفين العموميين على ما يرتكبونه من مخالفات مالية. إذ اقتصر هذا الدور بعد صدور المرسوم بقانون على إبداء الملاحظات في تقريره السنوي. أما النتيجة الثانية فتتمثل في إلغاء ما كان مقررا من عقاب في حالة إنتهاء خدمة الموظف بالتقاعد أو الاستقالة.

أما وقد صدر تعديل عام ٢٠١٥ بإعادة العمل بذلك الجزء من قانون ديوان المحاسبة فقد كان حريا بالبحث في ذلك الجزء الذي ظل مهملًا منذ عام ١٩٧٩، وبهذا جاء هذا البحث ليسلط الضوء على القواعد الواردة في شأن الإجراءات الواجب إتباعها بالنسبة للمخالفات المالية وبمقارنتها بتلك المعمول بها فيما يتعلق بالمخالفات الإدارية. وبعد الخوض في تحديد تعريف ما يطلق عليه مصطلح مخالفة مالية وتمييزها عن غيرها من مخالفات إدارية وملاحظات مالية؛ ثم بيان إجراءات تأديب نوعي المخالفات الإدارية والمالية، فقد تطرق البحث لتشكيل المحكمة التأديبية، انتهى البحث إلى تحديد العقوبات المقررة لتلك المخالفات وتنظيمها القانوني.

هذا وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من الملاحظات على تعديل عام ٢٠١٥ حيث اقتصر على إعادة تفعيل ما كان معلقا من نصوص في قانون ديوان المحاسبة. في حين كان يجب إعادة صياغة نصوص هذا الأخير فيما يتعلق بالشق المرتبط بتقسيم المجموعات الوظيفية لتنماشى مع تلك المجموعات التي تبنها المرسوم بقانون الخدمة المدنية. كما كان ينبغي على التعديل إعادة تحديد قاعدة الإسناد

فيما لم يرد فيه نص لتكون نصوص المرسوم بقانون الخدمة المدنية بدلا عن ما أورده قانون ديوان المحاسبة الصادر عام ١٩٦٤ ومشييرا إلى قانون الوظائف المدنية العامة والملغي بالمرسوم بقانون المذكور.

أخيرا كان يفترض بالتعديل أن يبادر إلى بيان مدى جواز الجمع بين العقوبات التأديبية الواردة في المرسوم بقانون الخدمة المدنية والمعني بالموظفين الذين ما زالوا على رأس أعمالهم وأولئك الذين انتهت خدمتهم بالانقاع أو بالإستقالة.

المراجع

أولاً: الكتب:

- ١- الدكتور أحمد حمد الفارسي والدكتور داود عبدالرزاق الباز، الأعمال القانونية للسلطة الإدارية، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر بكلية الحقوق في جامعة الكويت، ٢٠١٢.
- ٢- الدكتور أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري: الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧.
- ٣- المستشار حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، غير محدد مكان الطبع، ٢٠٠١.
- ٤- الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٩٥.
- ٥- الأستاذ الدكتور عادل الطبطبائي، النظرية العامة للقرارات الإدارية السلبية، مطبوعات مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، ٢٠١٧.
- ٦- الدكتور عبدالعزيز خليل بديوي، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٧٠.
- ٧- الدكتور عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٢.
- ٨- عبدالكريم الزيات، شرح أحكام القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوانا لمحاسبة وتعديلاته، إصدارات ديوان المحاسبة، ٢٠٠٥.

- ٩- الدكتور عثمان سلمان العبودي، مهارات المراجعة القانونية في الكشف عن المخالفات المالية والإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٤.
- ١٠- والأستاذة الدكتورة عزيزة الشريف والدكتور محمد العتيبي، القانون الإداري ٢: دعاوى الإدارية، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر بكلية الحقوق، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤.
- ١١- والدكتور غازي كرم، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة الآفاق المشرقة ناشرون، ٢٠١٣.
- ١٢- كوثر نورالدين، تأديب شاغلي الوظائف القيادية وفقا للمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية الكويتي وتعديلاته، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الدراسات العليا بجامعة الكويت، ٢٠١٧.
- ١٣- مجموعة المبادئ القانونية لأي قررتها الفتوى والتشريع في الفترة من يناير ١٩٩٠ ولغاية ديسمبر ٢٠٠٢، الجزء الثالث، مطبوعات إدارة الفتوى والتشريع، ٢٠٠٧.
- ١٤- مجموعة المبادئ التي قررتها الفتوى والتشريع في الفترة من يناير ١٩٩٠ ولغاية ديسمبر ٢٠٠٢، الجزء الخامس، مطبوعات إدارة الفتوى والتشريع، ٢٠٠٧.
- ١٥- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الفتوى والتشريع في شأن تظلمات الوظيفة العامة في الفترة من يناير ١٩٩٠ ولغاية ديسمبر ٢٠٠٠، مطبوعات إدارة الفتوى والتشريع، ٢٠٠٢.
- ١٦- الدكتور محمد رفعت عبدالوهاب والدكتور حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري: الكتاب الثاني، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠.

١٧- الأستاذ الدكتور محمد المقاطع والدكتور أحمد حمد الفارسي، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر بكلية الحقوق في جامعة الكويت، ٢٠٠٠.

١٨- الدكتور محمد سامي جمال الدين، القضاء الإداري في الكويت، الطبعة الأولى، غير محدد مكان الطبع، ١٩٩٨.

١٩- الدكتور مشاري خليفة العيفان والدكتور غازي عبيد الغياب، أثر الحكم الجنائي في المجال التأديبي للوظيفة العامة، مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد ١، السنة ٤٢، مارس ٢٠١٨، ص ١٥-٥١.

٢٠- والدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري وجلس الدولة: قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٩.

٢١- المستشار ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠١.

٢٢- منيرة خالد الفهد، فعالية المساءلة التأديبية لديوان المحاسبة عن المخالفات المالية، رسالة ماجستير مقدمه إلى كلية الدراسات العليا بجامعة الكويت، ٢٠١٦.

٢٣- موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي أقرتها محكمة التمييز الكويتية، الكتاب الأول، الدعوى الإدارية، الجزء الثاني، مطبوعات إدارة الفتوى والتشريع، الطبعة الأولى، ١٩٩٩.

٢٤- موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي قررتها محكمة التمييز الكويتية في سبعة عشر عاما، الكتاب الثاني، منازعات الموظفين، الجزء السادس، الطبعة الأولى، مطبوعات إدارة الفتوى والتشريع، ٢٠٠٠.

٢٥ - هالة الشميمري، مفهوم المخالفات المالية في رقابة ديوان المحاسبة الكويتي،
رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الدراسات العليا بجامعة الكويت، ٢٠٠٩.

قائمة المحتويات

ملخص

المقدمة

المبحث الأول: مفهوم المخالفات المالية وتأديب الموظفين عنها

المطلب الأول: مفهوم المخالفات المالية وتمييزها عن غيرها

الفرع الأول: تعريف المخالفات المالية

الفرع الثاني: تمييز المخالفات المالية عن غيرها

المطلب الثاني: التمييز بين المخالفات المالية والمخالفات الإدارية في تأديب الموظفين العموميين

الفرع الأول: تأديب الموظفين العموميين عن المخالفات الإدارية

الفرع الثاني: تأديب الموظفين العموميين عن المخالفات المالية

المبحث الثاني: تشكيل المحاكم التأديبية والعقوبات عن المخالفات المالية

المطلب الأول: تشكيل المحاكم التأديبية وإجراءاتها

الفرع الأول: تشكيل المحاكمات التأديبية

الفرع الثاني: إجراءات المحاكمات التأديبية

المطلب الثاني: العقوبات التأديبية المترتبة عن المخالفات المالية وتنظيمها

الفرع الأول: العقوبات التأديبية عن المخالفات المالية

الفرع الثاني: التنظيم القانوني للعقوبات التأديبية عن المخالفات المالية

الخاتمة

المراجع

قائمة المحتويات