

**المسئولية التأديبية الناشئة عن إساءة استخدام
الموظف العام لوسائل التواصل الاجتماعي**

الباحث/ ثامر مبارك المطيري

المسؤولية التأديبية الناشئة عن إساءة استخدام الموظف العام لوسائل التواصل الاجتماعي

الباحث/ ثامر مبارك المطيري

الملخص والمقدمة:

يحتل موضوع التأديب في الوظائف العامة مكانة هامة في تحديد الواجبات والمسئوليات التي تقع على الموظف العام، حيث إنه من المسلم به أن مبدأ الثواب والعقاب مبدأ إنساني عام، هذا المبدأ يفترض أن يكافئ المجتهد والمتحمل لمسئوليات وأعباء وظيفته، ويجازي المقصر والمهمل بقدر تقصيره وإحتماله دون إفراط أو تفريط، والهدف من التأديب ليس التأديب في حد ذاته، بل إستقامة النظام الإداري وأداء العمل المناط بالموظف العام على الوجه الأكمل إبتغاء مرضاة الله عز وجل أولاً ثم إبتغاء صالح الدولة والموظف ثانياً^(١).

ومن ثم يرتبط النظام التأديبي أشد الارتباط بالنظام الوظيفي ويشكل جزءاً هاماً منه، فليس من المتصور وجود تنظيم وظيفي دون أن يقترن بتنظيم تأديبي يراقب الموظف العام إذا ما حاد عما يرضه عليه هذا النظام من واجبات أو من قواعد سلوكية، فإذا كان وجود المجتمع البشري أو السياسي يستلزم بالتبعية وجود القانون المنظم لشئون ذلك المجتمع. فإن المجتمع الوظيفي في حدوده يستلزم القانون التأديبي. فحيث توجد الجماعة الوظيفية يوجد القانون المنظم لشئونها ولأوضاع الأعضاء التابعين لها، وذلك من أجل المحافظة على تماسك تلك الجماعات وتحقيق ما تصبو إليه من أهداف، ومن هنا قيل بأن التأديب يعد ضرورة ملحة لأنه ينطوي على معنى التهذيب للأخلاق والردع للأعمال المخلة وإعادة النظام والاستقرار في الجماعة^(٢).

ويلعب التأديب دوراً محورياً في إرساء قواعد الانضباط الوظيفي ويعتبر مزيج من الإدارة العامة والقانون معاً، يتبين فيها إقامة توازن دقيق بين مقتضيات الضمان القانوني والفاعلية^(٣).

(١) محمد علي غانم، التأديب في الوظائف العامة في دولة الكويت في أحكام القضاء وفتاوى إدارة الفتوى والتشريع، مراجعة مريب صالح الدهيب، إدارة الإعلام والعلاقات العامة ومركز المعلومات، ٢٠١٧، ص ٥.

(٢) RGZIER DAVID, Les agents des personnes publique et les salaries en droit. Fracais 1960 P. ETS.

(٣) د. عبدالله حباب الرشيد، الضمانات التأديبية للموظف العام في دولة الكويت، ص ٥٠.

ومن المسلم به أن الموظف العام شأنه شأن أي إنسان آخر يخطئ ويصيب، ويأتي هذا الخطأ في الغالب نتيجة لإحتكاك الموظف العام بالمتعاملين معه في الحياة اليومية، أو نتيجة لإخلال الموظف العام بواجبات وظيفته وإضراره بها، ومن ثم يتولد الخطأ فتتحقق مسؤولية الموظف العام، ويستوي في ذلك إذا كان إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً، فقد يأتي عملاً من الأعمال المحظور عليه القيام به بالمخالفة للواجبات التي يلتزم بها، ويكون هذا الإخلال بصورته السلبية حال تقصير الموظف في أداء وظيفته أو يمتنع عن عمل أوجبه عليه القانون فيخل بالثقة التي أولاها المشرع إياه^(٤). وعلى هذا سنتناول هذا البحث من خلال بحثين، **المبحث الأول**: نتناول فيه التحقيق الإداري وضمائنه، **والمبحث الثاني**: نشرح فيه إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية.

المبحث الأول

التحقيق الإداري وضمائنه

يعتبر التحقيق الإداري هو أول الإجراءات التأديبية الموضوعية، الهدف منه هو الكشف عن حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه^(٥)، ومن ثم فهو إجراء تمهيدي يستهدف الكشف عن الحقيقة، وذلك عندما تظن الإدارة أن الموظف ارتكب مخالفة لواجبات وظيفته، في إطار سعيها لدوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ولذلك فإنها تحاسب الموظف المخل بعمله وتكافئ الموظف المجد والمخلص في أداء واجباته ومن ثم تبقى الإدارة هي الطرف الرابح في هذه المعادلة بهدف تحقيق الصالح العام، ومن أجل تحقيق التوازن بين سعيها لتسيير المرفق العام وبين مصلحة الموظف وكي لا يتعرض إلى تعسف الإدارة وجدت الضمانات القانونية ومن أهمها التحقيق الإداري^(٦).

ويتمتع التحقيق الإداري بمكانة هامة حال تحريك المسؤولية التأديبية تجاه الموظف، وتكمن هذه الأهمية من ناحيتين: **الأولى** وهي مرحلة قانونية، حيث تبرز أهميتها بما

(٤) د. مصطفى يوسف، المسؤولية التأديبية للموظف العام (حدودها وضمائنها)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ١.

(٥) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة عام ٢٠٠٠، ص ٥٢٤.

(٦) د. محمود أبو السعود، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، الإيمان للطباعة، بدون تاريخ، ص ٢٠٠.

ينطوي عليه من ضمانات جعلته نظرية مستقرة في إطار النظريات الإدارية، ومرحلة مستغلة من مراحل العملية التأديبية، إذ تعطي الموظف فرصة لإثبات براءته وإزالة الشكوك من حوله، ودرء كل ما يوجه إليه من إتهام، أما الثانية: وهي مرحلة عملية تكمن أهميتها مع إيضاح الضمانات التي كفلتها التشريعات والتي يجب على الجهات الإدارية مراعاتها والتقي بها منذ إحالة الموظف إلى التحقيق حتى إصدار العقوبة^(٧).

وقد أولى المشرع المصري والكويتي إجراءات التحقيق أهمية كبيرة وأحاطها بسياج من الضمانات التي تكفل حماية الموظف، وتحقيق الهدف المرجو من تأديبه بحسبان أن التأديب نوع من التهذيب لا التشفي والانتقام. وتفصيلاً لذلك سوف نقسم دراستنا لهذا المبحث إل مطلبين على النحو التالي: **المطلب الأول: ماهية التحقيق الإداري. المطلب الثاني: ضمانات التحقيق الإداري.**

المطلب الأول

ماهية التحقيق الإداري

التحقيق في مجال القانون يقصد به مجموعة من الإجراءات التي تباشرها سلطة التحقيق عند وقوع جريمة أو حادث بهدف البحث والتتقيب عن الأدلة التي تعيد في كشف الحقيقة، حيث أن التحقيق الإداري هو الإجراء الثاني بعد الإحالة إلى التحقيق في سلسلة الإجراءات التأديبية، بل إنه أول الإجراءات التأديبية الموضوعية، فالتحقيق وبحق هو "الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية ويرمي إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تنسب هذه الأفعال للموظف العام"^(٨).

والتحقيق الذي يجري مع الموظف قد يكون تحقيقاً داخلياً في إطار الجهة الإدارية ذاتها، أو تحقيقاً تجريه النيابة الإدارية وضمائنات وإجراءات التحقيق في مجملها لا تختلف سواء تم التحقيق بمعرفة النيابة الإدارية. وإنما يقع الاختلاف في وجود بعض حالات تختص بالتحقيق فيها النيابة الإدارية دون الجهة الإدارية، فضلاً عن وجود ضوابط حين يتم التحقيق بمعرفة النيابة الإدارية^(٩).

(٧) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب مرجع سابق، ص ٦٣.

(٨) المستشار الدكتور/ كاظم بوعباس، المستشار الدكتور/ إسحاق إسماعيل، الوسيط في المنظمات الوظيفية والتحقيق الإداري والمحاکمات التأديبية وفقاً لأحكام القضاء والقانون الكويتي وفتاوي إدارة الفتوى والتشريع مشفوعاً بأحكام القضاء المصري والقانون المقارن، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ٢٠٢٠، ص ١٠٤.

(٩) المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفوع التأديبية، الكتاب الأول، دار المجد للطباعة، الطبعة الخامسة عشر، طبعة عام ٢٠١٢/٢٠١١، ص ٣٧٨.

ولم يُعرف المشرع سواء في مصر أو في الكويت التحقيق الإداري، الأمر الذي دفع الفقه إلى تعريف التحقيق بالإجراء الشكلي الذي تتخذه السلطة التأديبية بعد وقوع المخالفة، بقصد تحديد الأفعال المرتكبة وأدلة ثبوتها، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة معينة من عدمه، وبيان شخصي مرتكبها^(١٠).

وعرفه آخر بأنه^(١١) وسيلة لاستبيان الحقيقة، في نسبة الاتهام إلى المحال للتحقيق أو نفيه عنه، وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات والضمانات التي أوجبها القانون واستقرت عليه أحكام القضاء، وهو أمر حتمي سابق على توقيع الجزاء، الذي يبطل إذا وقع بدون تحقيق، أو بناء على تحقيق يفتقد مقوماته الأساسية وإن كان التحقيق الجنائي المستوفي الأركان يكفي سنداً لتوقيع العقوبة التأديبية، إذا كانت الواقعة تشكل مخالفة تأديبية.

كما عرفه البعض الآخر بأنه^(١٢) أول إجراء من الإجراءات التأديبية، تهدف إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تنسب إلى الموظف. وذهب البعض أيضاً إلى القول بأنه^(١٣) مجموعة الإجراءات التأديبية التي تقوم بها سلطة معينة بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها وظروفها وأدلة ثبوتها أو عدم ثبوتها وصولاً إلى الحقيقة وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة أو جريمة معينة من عده وبيان شخصي مرتكبها.

كما ذهب البعض الآخر إلى القول بأنه^(١٤) "مجموعة من الإجراءات التي يحددها القانون وتختص بمباشرتها سلطة معينة في محاولة الوصول إلي دليل الإثبات من

(١٠) د. عبدالفتاح عبدالبر، متى يعتبر العامل محالاً إلى المحاكمة التأديبية، تعليق على حكم منشور في مجلة العلوم الإدارية، س ٢٧، العدد الأول، يونيه (حزيران)، ١٩٨٥، ص ١١١، دكتور/ ثروت محمد محجوب، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٤، ص ١٩١.

(١١) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثالث، د. محمد للنشر والتوزيع، طبعة عام ٢٠٠٨، ص ١٠١.

(١٢) Salon (s): Delinquance et regression das la fonctions publique. These Paris 1967, P. 117.

(١٣) د. مصطفى عفيفي، النظام التأديبي للموظفين العموميين، طبعة ٢٠٠٩، د ن، ص ٤٩.

(١٤) د. محمد أبو ضيف باشا، النظام التأديبي، دار المطبوعات الجامعية، ص ١٩٠.

مجموع ما تحصل لدى هذه السلطة من أدلة، تكفي لأن تكون القضية معدة بشكل مقبول لكي تصبح جاهزة للمحاكمة".

وإتجه آخر إلى القول بأنه^(١٥) "إجراء تمهيدي يستهدف الكشف عن الحقيقة وأمر إثارته من حيث المبدأ بيد السلطة الرئاسية للموظف حيث تقدر مسائلته عن ما هو منسوب إليه فلها أن تتخلى عن مساءلته ولها أن ترجئ قرارها بالمساءلة".

وقد عرف القضاء الإداري المصري التحقيق الإداري بأنه سؤال العامل "الموظف" فيما هو منسوب إليه عند مقارفته لذنب إداري ويتم ذلك كتابة أو شفاهة، بحسب الأحوال، بواسطة الجهة المختصة التي ناط بها المشرع بإجرائه، بعد أن يصدر الأمر به من الرئيس المختص وتتبع في شأنه كافة الإجراءات المقررة، ويراعى فيها الضمانات اللازمة قانوناً وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة والوصول إلى وجه الحق فضلاً عن تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للعام موضوع المساءلة الإدارية، حتى يأخذ للأمر عدته ويتأهب للدفاع عن نفسه ويدراً ما هو موجه إليه^(١٦). كما عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم آخر لها بقولها أن^(١٧) "التحقيق بصفة عامة يعني الفحص والبحث التقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة".

وفي حكم آخر لها أوضحت أن^(١٨) "التحقيق الإداري هو إستجواب يتضمن أسئلة محددة موجهة إلى العامل تفيد نسبة إتهام محدد إليه في عبارات صريحة ونظرية تمكنه

(١٥) د. مصطفى أبوزيد فهمي، القانون الإداري، الموظف العام، طبعة ١٩٨٩، د ن، ص ١١٢.

(١٦) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسته ١١/٢/١٩٦١م في الطعن رقم ٩٥٧ لسنة ٥ قضائية عليا، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول أكتوبر ١٩٦٠م إلى آخر ديسمبر ١٩٦٠م، س ٦، العدد رقم ١، القاعدة رقم ٩٢، ص ٧٠٦.

(١٧) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسته ١٥/٣/١٩٨٩م لسنة ٣٢ قضائية عليا، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٩، ص ٩٧٦.

(١٨) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسته ٥/٤/١٩٨٨م في الطعن رقم ٢٤٨٤ لسنة ٣٢ قضائية عليا، الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٨٥ - ١٩٩٣، د. فهم عطفية وحسن الفكاهاني، إصدار الدار العربية للموسوعات، الجزء ٣٦ صدرت عام ١٩٩٤ - ١٩٩٥، القاعدة رقم ٣٤، ص ١٠٢.

من إبداء دفاعه والرد على ما وجه إليه من إتهامات ويكون من شأنها إحاطته علماً بكل جوانب المخالفة المنسوب إليه".

في حين عرفت محكمة التمييز الكويتية التحقيق الإداري بأنه يطلق على مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسئولية عنها، ويجري عادة بعد اكتشاف المخالفة، وتتبع في شأنه كافة الإجراءات المقررة ويراعي فيه الضمانات اللازمة قانوناً وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة والوصول إلى وجه الحق مع تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان الشخصي موضوع المساءلة الإدارية حتى يأخذ للأمر عدته ويتأهب للدفاع عن نفسه ويدراً ما هو موجه إليه^(١٩).

وأيضاً قضت محكمة التمييز إلى إن من الحقوق الأساسية للموظف ألا يوقع عليه جزاء تأديبي قبل إجراء تحقيق معه يتوافر فيه كل مقومات التحقيق القانوني وإلا كان قرار الجزاء باطلاً^(٢٠).

وتذهب محكمة التمييز^(٢١) - في تحديد المقصود بالتحقيق وبيان أهميته - إلى أنه "من المقرر أن التحقيق في ذاته ليس غاية بل هو مجرد وسيلة لإظهار الحقيقة، ويطلق على مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسئولية عنها، ويجري التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة، وتتبع في شأنه كافة الإجراءات المقررة ويراعي فيه الضمانات اللازمة قانوناً، وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة والوصول إلى وجه الحق مع تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للشخص موضوع المساءلة الإدارية حتى يأخذ للأمر عدته ويتأهب للدفاع عن نفسه ويدراً ما هو موجه إليه".

وتجدر الإشارة إلى أن إجراء التحقيق يكون بعد إكتشاف المخالفة التأديبية، فليس من المتصور بحسب الأصل توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه لذلك يقال أن التحقيق الإداري أمر حتمي، سواء أكان ذلك التحقيق مكتوب أم تحقيق شفهي، لذلك فالأصل المقدر إنه لسلامة إجراءات المساءلة التأديبية يجب أن يسبق توقيع الجزاء التأديبي إجراء تحقيق إداري يواجه فيه الموظف بالمخالفات التأديبية المنسوبة إليه، وإن يتم تحقيق دفاعه، والإخلال بذلك يؤدي إلى بطلان إجراءات

(١٩) حكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم ٩٦/٤٧٧ تجاري ١، جلسة ١١/٩/١٩٩٨.

(٢٠) حكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم ٢٠٠٥/٧٩ إداري، جلسة ١٧/١٠/٢٠٠٦.

(٢١) الطعن رقم ٩٦/٤٧٧ تجاري ١ - جلسة ١١/٩/١٩٩٨.

المساءلة التأديبية^(٢٢)، إذا كلما كانت إجراءات التحقيق الإداري قد تمت وفقاً لأحكام القانون فإن القرار التأديبي بالجزاء سوف يكون متوافقاً مع مبدأ المشروعية ومن ثم سوف نكون بمنأى عن الطعن عليه أمام القضاء .

وتبرز أهمية التحقيق الإداري للموظف في جوانب مختلفة والتي من أهمها أن الموظف بحكم طبيعة عمله قد يكون هدفاً للكيد والنكايه من زملائه الموظفين أو من جمهور المواطنين، مما يحتم الأمر أن تترك له الفرصة الكافية لإثبات براءته ودرء ما وجه إليه من تهمة بما يملكه من أدلة إذ أن التحقيق يهيئ فرصة كافية بما يستفرقه من إجراءات لن يجمع الموظف شتات هذه الأدلة ومن ثم ممارسة حقه في الدفاع^(٢٣).

كما أن للتحقيق الإداري أهمية بالغة للموظف حتى وإن كانت النتيجة سلبية أي في حالة فرض الجزاء على الموظف نفسه، ففعوبة التوبيخ ليس كعقوبة العزل من الوظيفة من حيث الأثر المترتب على كل منها، إذ أن التحقيق يؤدي إل كشف الحقيقة كاملة وصولاً إلى الموازنة الدقيقة بين المخالفة التي يرتكبها الموظف والعقوبة التي يستحقها عن تلك المخالفة لأن الترابط بين العقوبة والمخالفة غير قائم في نطاق التأديب مثلما هو عليه الحال في القانون الجنائي^(٢٤).

المطلب الثاني

ضمانات التحقيق الإداري

تتأسس المبادئ التي تحكم تأديب الموظفين على إعتبارين كلاهما جدير بالرعاية: وهما منطق الضمان والرعاية بالنسبة للموظف ومقتضى فاعلية العمل الإداري، وإذا كنا نجد صدى لهذين الاعتبارين في الأحكام التي تقوم عليها نظرية التأديب كافة، فإن الفلسفة لمنطق الضمان واضحة تماماً في مجال الإجراءات، ولقد أكد هذا المعنى الفقه الوطني والأجلي في المؤلفات التي صدرت في موضوع التأديب وهي عديدة^(٢٥).

ولا جدال في أن التحقيق الإداري يعتبر من أهم ضمانات توقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام، وذلك للوقوف على حقيقة الوقائع المتهم بها، ومن ثم البحث عن الأدلة

(٢٢) د. مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، طبعة ٢٠٠٨، ص ٢٢٧.

(٢٣) د. عمرو فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، عام ١٩٧٩، مكتبة النهضة المصرية، ص ٢٨٨ وما بعدها.

(٢٤) د. ماهر عبدالهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، دار الفكر العربي، ١٩٨٦، ص ٢٥.

(٢٥) Plantey (alain): trartepratique de la fonction: publique, 2ed, 1963. P.307

التي تثبت نسبة الوقائع إلى الموظف المتهم، وفي التحقيق ضمانات هامة لمصلحة الموظف ولمصلحة الإدارة على حد سواء، فالتحقيق يضمن عدم رفع الدعوى إلى المحكمة إلا وهي مرتكزة على وقائع مستحقة قانوناً مما يوفر الجهد والوقت للقضاء، وضمانات للأفراد تقيهم من خطر الوقوف موقف الاتهام أمام القضاء بسبب التسرع أو التجني^(٢٦). ولذا فإن مرحلة التحقيق تعد من أخطر وأهم المراحل التي تمر بها المسائلة التأديبية^(٢٧).

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: (٢٨) "... بأن يقوم باستجواب المتهم من خلال أسئلة محددة موجهة للعامل بشأن اتهام محدد في عبارات صريحة وبطريقة تمكنه من إبداء دفاعه والرد على ما يوجه إليه، وإن التحقيق لا يكون مستكملاً لأركانه وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتحقيق فتحدد عناصرها من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت، وبغير هذا لا يكون التحقيق مؤدياً لثبوت الإتهام في حق المتهم .. والمحكمة إزاء قصور تحقيقات النيابة العامة والإدارية عن تحديد واضح ودقيق لمسئولية القائمين عن المخالفة المنسوبة إليهم في تقرير الاتهام، لا يسعها إلى تطبيق أصل البراءة المفترض في المتهم، حيث لم يثبت وجود أدلة للإدانة..".

ولما كان القرار التأديبي لا يمكن أن يكون سليماً وعادلاً، إلا إذا تأسس على معلومات صحيحة صادقة، فإنه لا يجوز توقيع أي جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد اجراء التحقيق معه، ومن ثم يعتبر التحقيق بهذا المعنى أول الضمانات وأهمها، حيث قرره المشرع للموظف لتقيمه من المؤاخذة بمجرد الشبهة أو الاتهام الكاذب. فالتحقيق التأديبي يعد أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة تتمثل في مجموعة من الإجراءات يقصد بها بيان الاتهام المنسوب إلى الموظف ومؤاخذته^(٢٩). وبمعنى أدق مجموعة من الإجراءات التي يحددها القانون وتختص بمباشرتها سلطة معينة في محاولة الوصول إلى دليل الإثبات من مجموع ما تحصل لدى هذه السلطة من أدلة تكفي للإدانة^(٣٠).

(٢٦) د. ثروت محمد عوض، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيهن مرجع سابق، ص ١٩١٠.

(٢٧) د. محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري، قضاء التأديب، الإيمان للطباعة، بدون ذكر سنة نشر، ص ٢٥٤.

(٢٨) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن (١١٦٤) ٤٣ قن بتاريخ ١٢/١١/٢٠٠٠، مجلة المحاماة، العدد الثاني، ص ٥٥٨.

(٢٩) د. ماهر عبدالهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص ٢٠٦.

(٣٠) د. أحمد عبدالستار الكبيسي، ضمانات المتهم قبل وأثناء المحاكمة، رسالة دكتوراه عام ١٩٨٥، ص ١٩٣.

ونظراً لما يترتب على إحالة الموظف إلى التحقيق أو المحاكمة من آثار خطيرة تنال من حقوق الموظف لمجرد التحقيق أو الإحالة إلى المحاكمة، فإن سلطة التأديب في هذا الشأن ليست مطلقة، وإنما تخضع لقيود وضوابط معينة تضمن سلامة الإجراءات وسلامة ما تسفر عنه من أدلة، وتحد من ناحية أخرى من الآثار التي تترتب عليها والتي يفوق ضررها أحيانا الجزء التأديبي ذاته والتي تترتب على مجرد الإتهام^(٣١).

وذلك أن بدء إتهام الموظف بجريمة يدخله في فترة ريبة بالرغم من القاعدة العامة التي يصدق في القانون التأديبي كما تصدق في القانون الجنائي والتي تقضي بأن الأصل في الإنسان البراءة فمجرد إحالة الموظف إلى التحقيق أو المحاكمة يعرضه لإتخاذ بعض الإجراءات الاحتياطية التي قيد حقوقه التي يستمدّها من مركز الوظيفي انتظاراً لما يسفر عنه التحقيق أو التأديب^(٣٢).

وعليه يجب أن يتم التحقيق الإداري وفق قواعد قانونية، ومن خلال إجراءات وضمانات محددة تستهدف الفحص والتفحص الموضوعي المحايد والنزوية لاستجلاء الحقيقة، وتنقسم ضمانات التحقيق إلى ضمانات شكلية، وضمانات موضوعية، سوف نبينها فيما يلي:

أولاً: الضمانات الشكلية:

ويقصد بها تلك الضمانات المتعلقة بالجانب الإجرائي للتحقيق ولا تتعلق بموضوعه، حيث إنها لا تمتد إلى موضوع التحقيق أي التهمة المنسوبة للموظف المحال إلى التحقيق. وغالبا ما يغفل المشرع القانوني التفريق بالضمانات التأديبية بوجه عام، إكتفاء منه بوضوح معناها، وجلاء مقصودها في الازدهان، وربما اكتفت بعض التشريعات بعرض هذه الضمانات الواحدة تلو الأخرى تبعاً لتسلسل إجراءات المساءلة التأديبية بدءاً من توجيه الاتهام وانتهاء بصدر حكم بات.

فقد حرص المشرع المصري في مجال تأديب الموظفين على توفير الضمانات الجوهرية في مرحلة التحقيق التأديبي من حيث ضرورة إخطار الجهات الإدارية المعنية بالتحقيق مع موظفيها أو عمالها من العاملين بالحكومة أو القطاع العام أو قطاع الأعمال أو القطاع الخاص على حد سواء، فالسلطة التأديبية ليست حرة دائماً في إتخاذ

(٣١) د. محمد عصفور، تأديب العاملين في القطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الأخرى، عالم الكتاب، ١٩٧٩، ص ١٦٠.

(٣٢) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٣٥٥.

القرار بإحالة الموظف إلى التحقيق، فهناك بعض القيود التي أوجب المشرع ضرورة مراعاتها قبل إتخاذ هذا القرار حتى تصبح الإجراءات التأديبية سليمة^(٣٣).

ففي بعض الحالات حرص المشرع على ضرورة أن تحصل النيابة الإدارية أو الجهة الإدارية التي تقوم بالتحقيق على موافقة مسبقة من بعض الجهات على بدء التحقيق مع أشخاص رأى المشرع ضرورة إحاطة أعمالهم بدرجة معينة من الحصانة لا تسمح بإجراء تحقيق معهم في كل الأوقات وفي كل الظروف^(٣٤).

ومن أهم الحالات التي يستلزم المشرع المصري فيها ضرورة إخطار جهات معينة قبل إتخاذ الإجراءات التأديبية حيال الموظف:

- إخطار الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف.
- إخطار المجلس الشعبي المحلي قبل البدء في التحقيق مع أحد أعضائه. إذا كان من العاملين بالجهاز الإداري للدولة أو القطاع العام أو الخاص.
- إخطار الإتحاد العام لنقابات العمال قبل البدء في التحقيق مع أحد أعضاء مجلس إدارة المنظمة النقابية في جرائم تتصل بنشاطهم النقابي^(٣٥).

فقد نصت المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المصري الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على إنه يجب 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 العامل. إلا أن إغفال هذا الإخطار لا ينطوي على المساس بمصالح العاملين أو الانتقاص من الضمانات المقررة لهم، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بقولها "أن عدم قيام النيابة الإدارية بإخطار الوزير الذي يتبعه العامل لا يترتب عليه بطلان التحقيق أو أي من إجراءات التأديب لأن إغفال هذا الإجراء لا ينطوي على مساس بمصالح العاملين أو انتقاص من الضمانات المقررة لهم^(٣٦)".

(٣٣) د. محمود أبو السعود حبيب، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٢٣٠.

(٣٤) المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفع التأديبية، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٤١٢.

(٣٥) د. محمود أبو السعود حبيب، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٢٣٠ وما بعدها.

(٣٦) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة ١٩٨٩/١/٢٤م في الطعن رقم ٣٦٩٤ لسنة ٣٣ قضائية عليا.

ومن ثم فإن إغفال الأخطار من جانب النيابة الإدارية لا يؤثر على صحة التحقيق مع الموظف، كما أن القيام بالإخطار لا يمنع من باب أولى من السير في الإجراءات التأديبية دون إنتظار لموقف السلطة الرئاسية التي تم إخطارها، فهو بالنيابة جراء شكلي غير بوهدي وليس هناك ثمة لثر لاغفاله^(٣٧).

وقد نص المشرع المصري في المادة ٤٦ من قانون النقابات العمالية رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٨١ على إنه (يجب على سلطة التحقيق اخطار الاتحاد العام لنقابات العمال بما هو منسوب إلى عضو مجلس إدارة المنظمة النقابية في إتهامات في جرائم تتعلق بنشاطه النقابي وبالموعد المحدد لإجراء التحقيق قبل البدء في إجرائه ويجوز للاتحاد العام أن ينيب أحد أعضائه أو أحد أعضاء النقابة العامة المعنية، وأن يوكل أحد المحامين لحضور التحقيق وذلك ما لم تقرر سلطة التحقيق سرية)^(٣٨).

وبموجب هذا النص فإنه يجب إخطار الاتحاد العام بنقابات العمال بالتحقيق مع أحد أعضائه، حال كون هذه الجرائم المنسوبة إلى العضو، تتصل بنشاطه النقابي دون غيرها من الجرائم، حيث أن الإتحاد العام لنقابات العمال لا يتولى الدفاع عن العامل سوى في تلك الجرائم، ليكفل له الحماية القانونية باعتباره عضوا فيه، وهو ما يمثل ضمانا من شأن تقديرها منح عضو النقابة حرية العمل وحرية التعبير عن أفكاره لصالح جموع العاملين الذين يمثلهم^(٣٩).

وفي هذا الشأن ذهبت المحكمة الإدارية العليا في إحدى أحكامها إلى أن (مقتضى نص المادة ٤٦ من قانون النقابات العمالية رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون رقم ١) لسنة ١٩٨١ هو إلترام سلطة التحقيق بإخطار الاتحاد العام لنقابات العمال بما هو

^(٣٧) المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبوالعنين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفع التأديبية، مرجع سابق، ص ٤١٤.

^(٣٨) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثالث، دار محمود للنشر والتوزيع، طبعة ٢٠٠٨، ص ١٠٦. وكذلك د. أماني عمر حلمي فهمي، النيابة الإدارية ودورها في مباشرة الإجراءات التأديبية، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، عام ٢٠٠٦، ص ٢٩٥ وما بعدها.

^(٣٩) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٢/٣٠/١٩٨٦م في الطعن رقم ١٨٥٤ لسنة ٣٢ قضائية عليا.

منسوب إلى العضو من إتهامات تتعلق بنشاطه النقابي وعليه فلا وجه لأعمال هذا الالتزام بصدد الجرائم الأخرى التي يرتكبها العضو خار نشاطه النقابي. ويكمن الضمان الأخر من الضمانات الشكلية في التحقيق الإداري في كتابة التحقيق، حيث أن التحقيق الإدارية، سواء تولته النيابة الإدارية أو الجهة الإدارية، يستهدف كشف الحقيقة كما أشرنا سلفاً، وعلى عكس التحقيق الجنائي، فإن المشرع المصري لم يضع تنظيمًا متكاملًا للتحقيق الإداري ولاسيما حينما تتولاه الجهة الإدارية، ولم تتضمن النصوص ما يوجب أفرغه في شكل معين أو وضع مرسوم إذا ما تولته الجهة الإدارية ذاتها أو باجهزتها المتخصصة في ذلك، كما لم ترتب جزاء البطلان على إغفال إجرائه على جه خاص^(٤٠).

ولكن بالرغم من ذلك فقد إستقرت قوانين التوظيف على أن يتم التحقيق كتابة، حيث نصت المادة ٥٩ من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، على أنه: "لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزاء الإنذار والخصم من الأمير لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون التحقيق شفاهة على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء.

ويتبين من النصوص السابقة أن كتابة التحقيق من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام لورودها في نص أمر، فكتابة التحقيق توفر ضمانات لسلامة التحقيق وتيسير وسائل إستكماله للجهة القائمة به بغية الوصول إلى الحقيقة، ومن ثم أوجب المشرع أن يكون التحقيق مع الموظفين كتابة لا فرق في ذلك بين ما تجرته النيابة الإدارية وما تجرته الجهة الإدارية في هذا الصدد، وذلك لما يتسم به هذا الأسلوب من دقة وإنضباط وسهولة في الرجوع إليه، حيث لا تضيق معه معالم الوقائع والملاسات التي يجري التحقيق في ظلها وتكون حجة للعامل أو عليه. كما أن التحقيق المكتوب يعد وسيلة من وسائل الرقابة على السلطات التأديبية^(٤١).

وإذا كان الأصل هو أن يتم التحقيق كتابة إلا أن المشرع المصري قد خرج على هذا الأصل بالنسبة لعقوبيتي الإنذار والخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام حيث

(٤٠) د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٤٧٩.

(٤١) د. رمضان محمد بطيخ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة وقطاع الأعمال فقها وقضاء، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٣٠٧ وما بعدها.

أجاز في هذه الحالة أن يكون الاستجواب أو التحقيق شفاهة، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء^(٤٢). حيث رأى المشرع أن كثرة التحقيقات الكتابية بالنسبة للموظفين قد تعطل العمل والإنتاج، فأجاز التحقيق شفاهة في المخالفات البسيطة، وقصد التحقيق الكتابي على المخالفات الجسيمة^(٤٣).

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول^(٤٤): "... ليس المقصود من إثبات مضمون التحقيق الشفهي بالمحضر الذي يحوي الجزاء ضرورة سرد ما دار بالموضوع محل الإستجواب بالمحضر تفصيلاً، بسرد كل الوقائع المنسوبة إلى العامل وبيان الأحوال التي أستخلصت منها، وذكر ما ورد على ألسنة الشهود بشأنها وتزويد دفاع العامل وتقصي كل ما ورد فيه من وقائع وأدلة إثبات أو نظر، إذ أن كل ذلك من شأنه أن يقلب التحقيق الشفهي إلى تحقيق كتابي، وهو ما يعطل الحكمة من إجازة التحقيق الشفوي وهي تسهيل العمل الإداري، فالمقصود من ذلك هو إثبات حصول التحقيق والاستجواب، وما أستقر عنه هذا التحقيق في شأن ثبوت المخالفة على وجه يمكن السلطة القضائية من بسط رقابتها على صحة قيام الوقائع وصحة تكييفها القانوني.

ويرى بعض الفقه^(٤٥). أن المشرع المصري لم يكن موقفاً بإباحته التحقيق الشفوي كأستثناء بالنسبة لعقوبة الإنذار أو الخصم مدة لا تجاز الثلاثة أيام، فالتحقيق الكتابي ليس بهذه الدرجة من العقيد لكي يجيز الاستثناء فيه خاصة وإنه أوجب إثبات مضمونه في قرار الجزاء، وفي معرض التدليل على رأيه أشار إلى أن التحقيق الشفهي إجراء خطير للغاية كلما قد يترتب عليه من شوائب تؤدي إلى المساس بعدالة المسألة التأديبية ونزاهتها، كما قد يترتب عليه إخفاء الحقيقة في تلك الإجراءات، هو ما يشكل خطراً حقيقياً على ضمانات الموظفين في تلك المرحلة الهامة، وأضاف إنه بالرغم من

^(٤٢) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص ١١١.

^(٤٣) د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص ٢٧٤.

^(٤٤) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٤٥١) ١٣ق، جلسة ١٢/٢٩/١٩٧٣م، مجموعة أحكامها السنة الثامنة عشرة.

^(٤٥) د. سعد الشنوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ٦٩ وما بعدها.

الإمتيازات التي ارتأها المشرع بأنه قصر إباحة التحقيق الشفوي بالنسبة لعقوبة الإنذار أو الخصم مدة لا تجاوز الثلاثة أيام، باعتبار أن هاتين العقوبتين من العقوبات البسيطة، والتي لا تحتاج إلى ضمانات قوية كالتدوين، فيبدو أن المشرع قرر أن تدوين إجراءات التحقيق في تلك العقوبات قد يتسبب في تعطيل العمل الإداري والتقليل من مرونته وفاعليته، إلا أن هذه الاعتبارات لا تصمد أمام المنطق القانوني السليم، فلك العقوبتين وإن لم تصلها للقدر الكبير من الجسامة، فإن لهما تأثيرهما الأدبي والمعنوي على الموظف كالإضعاف من تقدير كفايته السنوي، وقد يترتب على ذلك أيضا تفويت الفرصة على الموظف في الترقية.

أما في التشريع الكويتي فنجد أن التحقيق الإداري أما إن يكون شفاهة أو كتابة، فلم يشترط نظام الخدمة المدنية الكويتي أن يكون التحقيق كتابياً، بل أجاز أن يكون شفاهة وفقاً لنص المادة (٥٤) من المرسوم في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي لقوها: "لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه".

ووفقاً للنص السابق قد تكون المخالفة بسيطة لا تستاهل التحقيق الكتابي فيكتفي حينئذ بالتحقيق الشفهي، ويخضع إختيار ما إذا كان التحقيق شفاهة أو كتابة للسلطة التقديرية لسلطة الإصالة إلى التحقيق التي عليها أن تبين في قرار الإحالة إلى التحقيق ما إذا كان يتم مباشرته بواسطة المحقق كتابة أو شفاهة، ويشترط أن يكون القرار التأديبي مسبباً حتى يكون صحيحاً، ولكن الأصل أن يتم التحقيق مع الموظف كتابة وذلك حتى تتم عملية تسجيل أقواله بكل دقة وحرص بما يتضمنه ذلك من دقة وسلامة وانضباط، بل أن التحقق الكتابي يعتبر ضماناً هامة، حيث أن سلامة التحقيق تستوجب توقيع المحقق والكاتب إن وجد، إلى جانب توقيع الموظف المحقق معه، وهو ما يعني أن توقيع الموظف على أقواله التي دونت أثناء التحقيق إقراراً منه بصحتها وإنها كانت صورة سليمة لما أبداه من أوجه دفاع مختلفة فضلاً على كونها قرينة إطلاع على محاضر التحقيق^(٤٦).

(٤٦) د. محمد عبدالمحسن المقاطع، د. أحمد حمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول- التنظيم الإداري- الأموال العامة- الوظيفة العامة، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ٢٠١٢، ص ٣٨٣ وما بعدها.

وقد نصت المادة ٣/٥٦ من نظام الخدمة الكويتي على وجوب أن يثبت التحقيق إذا كان كتابة في محضر أو محاضر بأرقام سلسلة وتزيل كل ورقة من أوراقه بتوقيع المحقق والكاتب أن وجد^(٤٧).

وفي رأينا أن جواز إجراء التحقيق الإداري شفهيًا مع الموظف العام، أمر منتقد، حيث أن هذا النوع من التحقيق لا يشكل أية ضمانات حقيقية للمتهم، لصعوبة إثبات ما دار فيه وقد تنسب إلى الموظف أقوال لم يدل بها، وتستعمل كحجة ضده، إضافة إلى عدم تمكنه من الاستفادة منه عند توقيع عقوبة الفصل من الخدمة، وهي الحالة الوحيدة التي أجاز بها المشرع الكويتي للموظف حق الإطلاع على التحقيقات، وكما إنه لا يتصور بالنسبة للعقوبات الجسيمة مثل تخفيض الراتب الشهري وتزليل الدرجة، وإذا كان المشرع المصري قد أجاز التحقيق الشفهي مع الموظف في قانون الخدمة المدنية المصري، إلا إنه قصد إجراء هذا النوع من التحقيق على الحالات المراد منها توقيع عقوبات الإنذار والخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام^(٤٨)، إلا أن المشرع الكويتي لم يلزم نفسه بهذين القيدتين، وبما أن الأحرى به أن يقصد الأمر على التحقيق الكتابي، لكونه أكثر ضمانات من غيره، وإذا كان لا بد من إجراء التحقيق الشفوي فيجب أن يقتصر على توقيع العقوبات البسيطة كالإنذار.

هذا وقد نصت المادة (٥٧) من نظام الخدمة المدنية الكويتي على إنه: "لا يكون التحقيق إلا بحضور الموظف ومع ذلك يجوز إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته.

وللمحقق الإطلاع على الأوراق المتصلة بالتحقيق وسماع الشهود من الموظفين وغيرهم ويكون أداء الشهادة بعد حلف اليمين".

وطبقاً لنص المادة سالفة الذكر فقد أجاز المشرع الكويتي إجراء التحقيق في غيبة الموظف إذا اقتضت مصلحة التحقيق هذا الإجراء، ونعتقد أن التحقيق الغيابي لا يقل خطراً عن التحقيق الشفهي، إن لم يتجاوز في الخطورة، فإذا كان التحقيق الشفهي يمكن الموظف من الإدلاء بوجهة نظره والدفاع عنها فإن التحقيق الغيابي يخلو من كل ذلك ويعود سلاحاً خطيراً بيد الإدارة. إذ قد يفاجأ الموظف بتوقيع عقوبة تأديبية عليه دون علم مسبق منه بالأفعال المنسوبة إليه، بحجة أن الإدارة قد أجرت تحقيقاً غيابياً بحقه،

^(٤٧) المادة (٣/٥٦) من المرسوم في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥/١٩٧٩.

^(٤٨) المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

وأنها مقتنعة بصحة الوقائع المنسوبة إليه، ولذلك نعتقد أن التحقيق الغيابي يجب أن يتحدد في حالة واحدة هي إجراء التحقيق مع بعض الشهود الذي يتخرجون من الإدلاء بأقوالهم دون حضوره^(٤٩).

ويعتبر من ضمانات التحقيق أيضا حصول الموظف الذي أخضع للتحقيق على صورة من محاضر التحقيق أو الإطلاع عليها على أقل تقدير، والأصل أن هذا الحق يعد من قبيل الحقوق التي تقرها المبادئ العامة للقانون دون حاجة للنص عليها^(٥٠). وقد تبنى المشرع الكويتي هذا الأمر بشكل جزئي في المادتين ٦٣، ٦٤ من نظام الخدمة المدنية الكويتي، فقد نص في الفقرة الثانية من المادة (٦٣) منه على أن (يكون للموظف حق الإطلاع على التحقيقات وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها والحصول على صورة منها، في حين نص في المادة ٦٦ من النظام على إنه (مع عدم الإخلال بالمادة (٦٣) من هذا النظام إذا وقعت على الموظف عقوبة الفصل من الخدمة كان له الحق في الإطلاع على التحقيقات أو الحصول على صورة منها).

ومثل هذه التفرقة لا معنى لها، فحق الإطلاع على التحقيق حق أصيل تقره المبادئ العامة للقانون، ولو لم ينص عليه صراحة في القانون، ولاسيما الإدارة التأديبية، وحصر توقيع جميع العقوبات بيدها، ومن ثم كان من الأجدر بالمشرع أن يوفد للموظف جميع الضمانات، ومن بينها النص على حق الموظف في الاطلاع على ملف خدمته، كلما أريد توقيع عقوبة تأديبية بحقه، وليس مجرد قصرها بحق شامل بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية، وبالنسبة لعقوبة الفصل من الخدمة بالنسبة لشاغلي المجموعات الوظيفية الأخرى^(٥١).

^(٤٩) د. محمد عبدالمحسن المقاطع، د. أحمد حمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق، ص ٣٨٥.

^(٥٠) الإضافة إلى حق الإطلاع على ملف التأديب في فرنسا، يحق للموظف الإطلاع على ملف خدمته، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على هذا الحق وأعتبر الإخلال به إخلالا بحق الدفاع، ولذلك أوجب ضرورة تمكين الموظف من الإطلاع على ملف، وعدم تعطيل هذا الحق لأي سبب، وإن يكون الإطلاع على جميع الأوراق والمستندات المتعلقة بالوقائع المنسوبة، ولا يعني عن حق الإطلاع على الملف مجرد توجيه الإدارة رسالة إلى الموظفين تبين الوقائع المنسوبة إليه.

C.E. 12 November 1980, mall. De Nantes R.D:P.N3 1981, P. 814.

^(٥١) د. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مرجع سابق، ص ٤٤٨.

ثانياً: ضمانات التحقيق الإداري الموضوعية

ويقصد بها تلك الأسس التي يجب أن يقوم عليها موضوع التحقيق حتى يصبح تحقيقاً قائماً على أركانه الموضوعية، وهذه القواعد والأسس قد أرسنها المحكمة الإدارية العليا بما لها من قدرة على ابتداع المبادئ القانونية العامة وأصدرت عليها أحكامها بحيث أصبحت بمثابة القواعد الآمرة والملزمة للسلطة التي تقوم بالتحقيق فإذا لم تتوافر هذه الأسس في التحقيق كان قرار الجزاء الصادر بناء عليه مخالفاً للقانون خليفاً بالإلغاء، وإذا لم تتوافر هذه القواعد في التحقيق الذي تتولاه النيابة الإدارية والذي عليه أقامت الدعوى التأديبية كان واجبا الحكم ببراءة المتهم^(٥٢).

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه يلزم حتماً إجراء تحقيق قانوني صحيح سواء من حيث الإجراءات أو المحل والغاية لكي يمكن أن يستند على نتيجته قرار الإتهام شاملاً الأركان الأساسية وتلك القاعدة العامة التي تستند إليها شرعية الجزاء هي الواجبة الاتباع سواء تم توقيع الجزاء إدارياً من السلطة التأديبية الرئاسية أو تم توقيعه في مجلس تأديب مختص أو تم توقيعه قضائياً بحكم من المحكمة التأديبية لأن التحقيق هو الوسيلة الوحيدة لأستبانة الحقيقة ووجه الحق فيما ينسب إلى العامل من اتهام وبغير أن يكن تحت يد الجبهة التي تملك توقيع الجزاء التأديبي تحقيق مستكمل الأركان في مكنتها الفصل على وجه شرعي وقانوني في الاتهام المنسوب للعامل ولا يكون التحقيق مستكمل الأركان صحيحاً من حيث محله وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتحقيق بحيث ولا بد أن يحدد عناصرها بوضوح ويقوم من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت فإذا ما قصد التحقيق عن استيفاء عنصراً أو أكثر من هذه العناصر على نحو تجهل معه الواقعة وجوداً وعدماً أو أدلة وقوعها أو نسبتها إلى المتهم كان تحقيقاً معيباً ويكون قرار الجزاء المسند إليه معيباً كذلك^(٥٣).

ومن أهم الضمانات الجوهرية التي حرص المشرع على مراعاتها في التحقيق الإداري أن يتولى التحقيق مع الموظف المتهم جهة محايدة تواجهه بالاتهام المنسوب إليه وتمكن

(٥٢) المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفع التأديبية، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٤٥٣.

(٥٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة ١٧/٦/١٩٨٩م في الطعن رقم ١٦٣٦ لسنة ٣٤ قضائية عليا، س ٣٤، ص ١١٤٧.

للمتهم من إبداء دفاعه أمامها نفيًا للاتهام عن نفسه، إضافة إلى ضرورة أن تكلف له الضمانات تجاه سلطات جهة التحقيق في تفتيشه أو وقفه الاحتياطي عن عمله^(٥٤).

١- حيطة جهة التحقيق:

وتمثل حيطة المحقق أهمية بالغة باعتبارها من الضمانات الأساسية المقررة للمتهم، وقد ذهب رأي مع الفقه إلى أن الحيطة تقوم بصفة أساسية على مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في أن واحد^(٥٥).

وقد أستقرت المحكمة الإدارية العليا المصرية على أنه^(٥٦): لا ينبغي أن يقل التجرد والحيطة الواجب توافرها في وكيل النيابة الإدارية عن القدر المتطلب في القاضي أساس ذلك أن الحكم في المجال العقابي جنائياً كان أو تأديبياً، إنما يستند إلى أمانة المحقق واستقلاله ونزاهته وحيده كما يستند إلى أمانة القاضي ونزاهته وحيده سواء بسواء، وعليه يجب تطبيق القواعد والضمانات الواجب توافرها في شأن صلاحية القاضي على المحقق لذلك فإنه قيام مقدم الشكوى بالتحقيق مع المشكو في حقه لذلك فإن قيام مقدم الشكوى بالتحقيق مع المشكو في حقه يهدره ويبطله لتخلف ضمانه الحيطة في المحقق ويترتب على ذلك بطلان التحقيق والقرار الذي قام عليه.

كما قضت محكمة التمييز الكويتية بأن^(٥٧): المحقق يجب أن يكون نزيهاً ومحايذاً يستهدف الوصول إلى الحقيقة، فالتحقيق يعني الفحص والبحث والتقصي الجوهري الموضوعي والمحاييد والنزيه لاستبيان وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الصدق والحق والعدالة، واستظهار وجهة الحقيقة في أمر اتهام موجه إلى نسان لا يتسنى إلا لمن تجدد منه أية ميول شخصية إزاء من يجري التحقيق معهم سواء أكانت هذه الميول لجانبهم أو كانت في مواجهتهم إذ أن هذا التجدد هو الذي يحقق الحيطة والنزاهة والموضوعية التي تقوم مسار التحقيق في مجرى غايته العدل والحق والحقيقة والصالح العام الذي لا يتحقق إلا إذا

(٥٤) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف

العام، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص ١٢١.

(٥٥) د. ثروت عبدالعال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات، أسيوط، دار النشر والتوزيع، طبعة ١٩٦٥، ص ٣٦٦.

(٥٦) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٨٥ لسنة ٣٣ ق جلسة ١٣/٥/١٩٨٩..

(٥٧) حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم ٢٠٠١/٦٢٣ إداري، بجلسة ٢٠٠٢/٤/٨.

أثبت لكل من يميل لحقيقة إنه تجرد لوجه الحق والعدل والقانون في حماية ضمير يحكم سلوك المحقق بأن يكن موجها في إتجاه استظهار الحقيقة أيا كان موقعها، فإذا ما افتقد التحقيق أياً من تلك القواعد والضمانات الأساسية الواجب توافرها فيمن يقوم بإجرائه بات التحقيق باطلاً وغير منتج لأثاره القانونية وتصحي جميع التصرفات والقرارات التأديبية الصادرة بناء عليه باطله كذلك.

ويقوم مبدأ الحيادة على توافر مجموعة من العناصر التي منها، تجنب المحقق الطرق الإحتيالية في سبيل الوصول إلى الحقيقة^(٥٨). عدم تعرض المحال للتحقيق لأي ضغط أثناء التحقيق^(٥٩)، يجب على المحقق أن يتجنب التدخل بأية صورة تؤثر على تلقائية المتهم في الإجابة على الأسئلة التي توجه إليه، سواء بالتهديد تطلب وقفه أو بالإغراء بالتخفيف في العقوبة^(٦٠).

٢- تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه:

تأتي ضمانات الدفاع من قبل الموظف عن نفسه على رأس كافة الضمانات، باعتبارها النواة التي تستكمل وتتفرغ عنها الضمانات الأخرى والتي لا يمكن كفالتها دون كفالة حق الدفاع، ولا تستهدف ضمانات الدفاع تحقيق مصلحة خاصة بالمتهم فقط، بل يتعدى ذلك إلى تحقيق المصلحة للمجتمع ككل بإظهار الحقائق وكفالة العدالة منها بإعتباره من حقوق الإنسان الطبيعية والنابعة من روح القانون والعدالة كفلية الدساتير والشرائع المختلفة، ذلك أن الدفاع لا يتعلق بالمتهم فحسب بل يتعلق بالمشروعية^(٦١).

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في إحدى أحكامها (أنه من الأمور المستقرة عليها إنه يجب قبل توقيع الجزاء على العامل إجراء تحقيق تسمع فيه أقوال العامل وتحقيق أوجه دفاعه التي يبديها في معرض دفع الاتهام المنسوب إليه فإذا ما طلب سماع شهود نفي الواقعة أن يتحقق دفاعه هذا بسماع أقوال هؤلاء الشهود حتى تتضح الحقيقة. فإذا

(٥٨) د. صلاح أحمد السيد جودة، الضمانات الإجرائية لحماية الموظف العام "دراسة فقهية وقضائية"، بدون ذكر دار نشر، طبعة سنة ٢٠١٠، ص ٢٥.

(٥٩) د. محمد سامي النبراوي، استجواب المتهم، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٦٨، ص ٤٢٤.

(٦٠) د. عبداللطيف بن شدي الحريبي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مطابع الدار الهندسية، القاهرة، طبعة عام ٢٠٠٦، ص ٥٢٥.

(٦١) محمود صالح العادلي، النظرية العامة لحقوق الدفاع أمام القضاء الجنائي، دار الفكر الجامعي، طبعة ٢٠٠٥، ص ٥ وما بعدها.

لم يتضمن التحقيق هذه الأسس يتسم بالقصور.. ومن حيث إنه وقد يثبت على النحو آنف الذكر أن الطاعن ذكر إنه بينه وبين الشاكي والشهود خلافات حيث تقدم ضدهم بشكاوي كانت محل تحقيق كما إنه طلب سماع شهادة نفي للواقعة المنسوبة إليه إلا أن المحقق في التحقيق لم يحقق أوجه الدفاع هذه فلم يضم أوراق التحقيق في الشكاوي التي أدى الطاعن إنه تقدم بها ضد المذكورين حتى يتحقق من مدى صدق الطاعن في هذا الذي يدعيه كما إنه لم يسمع شهادة شاهد النفي الذي طلب الطاعن سماع شهادته والذي لو سمع شهادته لربما تغير الموقف بالنسبة لثبوت المخالفة في حق الطاعن وعلى ذلك يكون التحقيق الذي أجرى مع الطاعن به إخلال جسيم بحق الطاعن في الدفاع عن نفسه، ومن ثم يكون هذا التحقيق قد فقد أهم أركانه الجوهرية من تحقيق دفاع الطاعن لبلوغ الحقيقة مما يترتب عليه عدم الاعتداد بهذا التحقيق، وإذا أصدر قرار الجزاء المطعون فيه إستناداً إلى هذا التحقيق المشوب بالقصور فإنه يكون صدر باطلاً لقيامه على تحقيق باطل وبذلك يكون مخالفاً للقانون متعين الإلغاء^(٦٢).

ولقد تناولت قوانين الوظيفة العامة والمحاکمات التأديبية حق الدفاع، كما أن أحكام القضاء الإداري قررت كفالة حق الدفاع، إلا أنها جميعاً لم تعرف حق الدفاع في صيغة عامة يمكن أن تصفه وصفاً عاماً، فأحكام القضاء تبين ما يعتبر من مقتضيات حق الدفاع، أو ما يعتبر إخلالاً بحق الدفاع، وأن الإخلال بحق الدفاع يترتب عليه البطالان دون أن تحدد ماهية حق الدفاع^(٦٣).

وبرغم تلك الصعوبات السابقة التي تكتنف حقوق الدفاع من لبس وغموض فقد عرفها البعض^(٦٤) بأنها "حق المتهم في الرد على ما هو منسوب إليه بالوسائل الممكنة" وعرفها البعض^(٦٥) بأنها حق المتهم في محاكمة عادلة مؤسسة على إجراءات مشروعة". ويرى البعض^(٦٦) بأن المقصود بحقوق الدفاع "هو تمكين المتهم من درء

^(٦٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة ١٩٢٩/١٢/٢٠ في الطعن رقم ٤٧٥٣ لسنة ٣٥٠ قضائية عليا.

^(٦٣) اللواء الدكتور/ محمد ماجد ياقوت؛ شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة- مرجع سابق- ص ١٠٠٤ وما بعدها.

^(٦٤) د. عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة- مرجع سابق- ص ٢٩٢.

^(٦٥) د. حسن محمد غلوب: استعانة المتهم بمحام في القانون المقارن- رسالة دكتوراه- حقوق القاهرة- عام ١٩٧٠- ص ٧٢.

^(٦٦) د. سعد الشتوي: التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة- مرجع سابق- ص ٩٢.

التهمة عن نفسه في كافة الإجراءات التأديبية وعلى هذا النحو تتضمن حقوق الدفاع طائفة واسعة من الضمانات التأديبية المصاحبة لكافة ما يتم إتخاذه من إجراءات في حق الموظف ابتداء من مرحلة الإحالة إلى التحقيق الابتدائي وحتى مرحلة المحاكمة وتوقيع الجزاء التأديبي.

ويرى بعض الفقه^(٦٧) إنه إذا كانت أحكام القضاء وأراء الفقهاء قد توسعت في تحديد معنى حق الدفاع ليشمل العديد من ضمانات التأديب الأخرى كمواجهة المتهم علماً بما هو منسوب إليه، وكذلك حيدة سلطة التأديب وعدم انحيازها، فقد كان لذلك ما يبرره في بداية نشأة الضمانات التأديبية، إلا أنه لا يجوز الآن الخلط بين حق الدفاع وبقية الضمانات التأديبية الأخرى، حيث أن نشأة ضمانات التأديب وتطورها جاء نتيجة اجتهادات القضاء ومحاولات الفقهاء لرد هذا الاجتهادات إلى مبادئ عامة للقانون حيث أوجههم الأمر لذلك، فكانت فكرة حقوق الدفاع هي أيسر أساس يمكن رد تأصيل بقية ضمانات التأديب إليه واعتبارها متفرع عنه مما ساعد على نشأة بقية الضمانات التأديبية تحت ظلال حق الدفاع. لذلك طبقاً لهذا الرأي لم يعد هناك ما يبرر هذا الخلط بين حقوق الدفاع وبين بقية الضمانات التأديبية الأخرى، على اعتبار أن المشرع قد تدخل ونص صراحة على ضمانات تأديبية يتعين توفرها في أي محاكمة تأديبية، ولم يردها لحق الدفاع، بل اعتبرها ضمانات قائمة بذاتها كضمانة الحيدة، وضرورة الاستجواب والمواجهة هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يمكن القول بأن ضمانات حقوق الدفاع تعتبر ضمانات احتياطية وليست مختلطة ببقية الضمانات الأخرى، يمكن الرد إليها إذا لم يوجد نص، أما وإن وجد النص فلا سبيل إلى الرد إليها باعتبار أن بقية الضمانات الأخرى لتحقيق ضمانات حق الدفاع.

المبحث الثاني

إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية

ما لا شك فيه أن المسؤولية التأديبية تهدف إلى تحقيق الانضباط الوظيفي، وإلى ضمان إلتزام الموظفين العموميين بواجبات ووظائفهم، وكذا حماية المال العام، وهو ما يكفل سير المرافق العامة بانتظام وإطراد نحو تحقيق أهدافها، والوفاء بوظائفها التي أنشأت من أجل القيام بها، وخدمة أفراد المواطنين المنتفعين بخدماتها، ويجب أن يكون

(٦٧) د. عبداللطيف بن شداد الحربي: ضمانات التأديب في الوظيفة العام- مرجع سابق- ص ٤٧١ وما بعدها.

بلوغ تلك الأهداف، في إطار من الضمانات والضوابط القانونية والإجراءات التأديبية التي تحافظ على حقوق الموظف العام وتضمن عدم المساس بها، فإنه ولئن كان إنزال الجزاء التأديبي على الموظف الذي أحل بواجبات وظيفته، هدف أساسي لضمان المحافظة على الوظيفة العامة، إلا أنه لايجوز في سبيل تحقيق ذلك الهدف، الافتئات على حقوق الموظف القانونية، من حيث ثبوت إدانته عن المخالفات التأديبية المنسوبة إليه بناء على تحقيق محايد، ونزيه، روعيت فيه كافة الجوانب الشكلية والموضوعية التي تكفل حيده بإعتباره أداة إجرائية لإمباطه اللثام عن حقيقة الواقعة المنسوبة إلى الموظف، فيكفل له الحق في التحقيق معه، ويتم مواجهته تفصيلاً بالمخالفات المسندة إليه ليكون على بينة منها، وبالأدلة التي تثبت ارتكابه هذه المخالفات، وإتاحة الفرصة أمامه ليعد دفاعه بشأنها، لتنفيذها الرد عليها، وتحقيق دفاعه كاملاً، بغية الوصول إلى تحقيق الأمر^(٦٨).

وإذا اسفر التحقيق الذي تقوم به الجهة الإدارية أن الوقائع المنسوبة إلى الموظف، التي تشكل محلاً للتحقيق الإداري تعد في ذات الوقت مخالفة لقانون العقوبات تعين إبلاغ النيابة العامة بوصفها الأمانة على الدعوى العمومية، وليست لجهة التحقيق الإداري سلطة تقدير في هذا الشأن تتيح لها عدم إحالته إلى النيابة العامة في تلك الحالة^(٦٩). وعليه نقسم هذا المبحث إلى مطلبين تخصيص الأول: لماهية إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية، والثاني: للحكم في الدعوى التأديبية. وذلك فيما يلي:

المطلب الأول

ماهية إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية

إذا إنتهى التحقيق الإداري أياً كانت الجهة التي أجرته، بغير الحفظ أو بغير صدور قرار تأديبي من السلطة الرئاسية المختصة، فإن الموظف يحال إلى المحاكمة التأديبية المختصة والنيابة الإدارية التي تتولى بدء إجراءات المحاكمة التأديبية^(٧٠).

^(٦٨) المستشار الدكتور/ كاظم بوعباس، المستشار الدكتور/ إسلام إحسان، الوسيط في التظلمات

الوظيفية التحقيق الإداري والمحاكمات التأديبية، مرجع سابق، ص ٢٣٩.

^(٦٩) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف

العام، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص ٩٨.

^(٧٠) نايف مطلق المطيري، منذر عبدالعزيز الشمالي، تأديب العاملين في القانون الكويتي، منشأة

المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٤٧.

ويرى بعض من الفقه^(٧١) أن إحالة الدعوى التأديبية تمثل فكرة قانونية ومرحلة إجرائية معاً، فهي من ناحية أولى فكرة بحسبانها تجسد معنى اتهام موظف أو عامل بارتكاب مخالفة تأديبية، وترمز إلى خلاصة أعمال التحقيق، وأن هذه الأعمال التحقيقية إنما تصب في تيار الاتهام بأكثر مما تقرر البراءة، وهي من ناحية ثانية مرحلة إجرائية بالنظر لكونها تنقل الدعوى من مرحلة إلى أخرى، من مرحلة الاتهام والتحقيق إلى مرحلة المحاكمة.

حيث تملك الجهة الإدارية طبقاً للفقرة الرابعة من المادة ١٢ من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية أن تعيد أوراق التحقيق إلى النيابة الإدارية متضمنة طلبها إحالة الموظف المخالف إلى المحاكمة التأديبية حيث نصت على أنه "فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة".

وإذا تم التحقيق بمعرفة النيابة الإدارية وكانت المخالفة مما يستحق عقوبة أشد مما تملكه الجهة الإدارية قامت النيابة الإدارية بإحالة الأوراق إلى المحكمة التأديبية وذلك إعمالاً لنص المادة ١٤ من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م والتي تنص على أنه "إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية، أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التي يتبعها العامل بالإحالة".

ولا صعوبة في تحديد التاريخ الذي يعتبر فيه العامل محالاً إلى المحاكمة التأديبية، إذا كانت الإحالة بناء على رأي النيابة الإدارية، فمنذ صدور قرار النيابة الإدارية بالإحالة يعتبر العامل محالاً إلى المحاكمة التأديبية، حيث تنص المادة ٩٥ من التعليمات العامة للنيابة الإدارية على ما يلي "يتصرف رئيس النيابة في التحقيقات الخاصة بالعاملين حتى الدرجة الخامسة أو ما يعادلها، ومع ذلك يتعين على رئيس النيابة استطلاع رأي الوكيل العام المختص في الحالات الآتية:

- اقتراح الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، ووفقاً لهذا النص يصدر قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية في جميع الحالات بموافقة الوكيل العام المختص.
- أما إذا كانت الإحالة بناء على طلب الرئيس الإداري المختص أو بناء على طلب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات فإن الموظف المتهم بالمخالفة يعتبر محالاً إلى

(٧١) د. سليمان عبدالمنعم، إحالة الدعوى الجنائية، دار الجامعة الحديثة للنشر، طبعة عام ٢٠٠٢،

المحاكمة التأديبية من تاريخ صدور قرار أي منها بطلب الإحالة، ويكون دور النيابة الإدارية في هذه الحالة مقصورا علي تنفيذ هذا القرار ومباشرة الدعوي نيابة عن الجهة الإدارية صاحبة الإرادة الأصلية في إقامة الدعوى.

وفى تطور جديد في ظل دستور ٢٠١٤ وقانون الخدمة المدني المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ أصبحت النيابة الإدارية لها نفس السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، وليس أقترح الجزاء فقط للجهة الإدارية. حيث نصت المادة (١٩٧) من دستور ٢٠١٤ بأن: النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولي 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 تتولي تحريك ومباشرة الدعاوي والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقا لما ينظمه القانون.

ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مساءلتهم تأديبيا. السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ، وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريره من تحقيق في واقعة ما أو وقائع أو ما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، ويقع باطلا كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك.

كذلك نص قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ في المادة ٦٠ منه 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 ويقوم ديوان المحاسبة في الكويت بالدور الذي تقوم به النيابة الإدارية في مصر، حيث يحيل ديوان المحاسبة الموظف المتهم إلى المحاكمة التأديبية في الأحوال الآتية^(٧٢)):

(١) إذا رأى رئيس الديوان الإحالة إلى المحاكمة، ويتحقق ذلك في الأحوال الآتية:

(٧٢) المستشار الدكتور/ كاظم بوعباس، المستشار الدكتور/ إسلام إحسان، الوسيط في التظلمات الوظيفية والتحقيق الإداري والمحاكمات التأديبية، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

أ) الإحالة لجسامة الواقعة، وهو أمر يخضع لجسامة الواقعة، للسلطة التقديرية لرئيس الديوان وفق ما تستقر عليه عقيدته بعد فحص القرارات الصادرة من الجهات الإدارية بالتصرف في المخالفات المالية، إذ يتبين له أن المخالفات جسيمة تستأهل الإحالة إلى المحاكمة التأديبية فيصدر قراراً بذلك إعمالاً للمادة ٥٧ من قانون ديوان المحاسبة

ومن أمثلة الإحالة لجسامة الواقعة، أن تنبئ الواقعة عن عدم صلاحية المتهم للبقاء في الوظيفة العامة، أو عن أن الموظف المتهم معتاد على ارتكاب ذات المخالفات التأديبية رغم سبق مجازاته تأديبياً.

ب) الإحالة لعدم استجابة الجهة الإدارية لطلب رئيس الديوان بتشديد الجزاء، أو امتناع الجهات الإدارية عن إخطار الديوان بنتيجة طلبه بإعادة النظر في الموضوع إما بمجازاة المخالف إذا كان القرار صادراً بالحفظ وإما بتشديد الجزاء الموقع عليه.

ج) الإحالة لانتهاء خدمة المتهم، ولا يجوز تتبع العاملين تأديبياً بعد انتهاء خدمتهم إلا في الحالتين الآتيتين:

- إذا كان قد بدئ في التحقيق أو المحاكمة قبل انتهاء الخدمة، إذ لا يمنع قبول استقالة الموظف الذي تقررت إقامة الدعوى التأديبية عليه من الاستمرار في إجراءات محاكمته تأديبياً إعمالاً للمادة ٦٨ من قانون ديوان المحاسبة.
- إذا كانت المخالفة من المخالفات المالية، إذ تجوز وفقاً للمادة ٧١ من قانون ديوان المحاسبة إقامة الدعوى التأديبية على الموظف الذي يكون قد ترك الخدمة لأي سبب كان بشرط ألا تكون الدعوى قد سقطت بمضي المدة وهي مدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل ذلك.

المطلب الثاني

الحكم في الدعوى التأديبية

ورد النص على الدعوى التأديبية بالمادة ٦٢ من نظام الخدمة المدنية الكويتي والتي جاء بها: "يختص مجلس الخدمة المدنية بتأديب شاغلي مجموعة الوظائف القيادية وذلك بتوقيع عقوبات اللوم والفصل من الخدمة...^(٧٣)، وكذلك نصت المادة ٦٠ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٣٠ لسنة ١٦٤ على أن تختص بالمحاكمة التأديبية عن

^(٧٣) المستشار الدكتور/ كاظم بوعباس، المستشار الدكتور/ إسلام إحسان، الوسيط في المنظمات الوظيفية والتحقيق الإداري والمحاكمات التأديبية، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

إرتكاب 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. رئيساً ٢. وكيل ديوان المحاسبة. ٣. وكيل وزارة المالية والصناعة. أعضاء ٤. مستشار بإدارة الفتوى والتشريع. ٥. وكيل ديوان الموظفين.

ب- وبالنسبة لغير من ذكروا في البند (أ) تشكل الهيئة من: ١. وكيل إدارة الفتوى والتشريع. رئيساً ٢. وكيل ديوان المحاسبة المساعد. ٣. مستشار مساعد بإدارة الفتوى والتشريع. أعضاء ٤. مندوب من وزارة المالية والصناعة. ٥. مندوب من ديوان الموظفين.

وقد قضت المحكمة الدستورية برفض الدفع بعدم دستورية المادة ٦٠ من قانون ديوان المحاسبة لعدم إخلالها بالضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع وموافقتها للمادة ٣٤ من الدستور، وأن تلك الهيئة المشكّلة وفقاً للمادة ٦٠ لا تعدو أن تكون لجنة إدارية تتحسر عنها الصفة القضائية ولا تباشر أي عمل من أعمال الخصومة.

ونحن نرى أن الدعوى التأديبية هي دعوى تقييمها جهة مختصة قانوناً أمام هيئة أناط بها القانون الإختصاص بمحاكمة الموظف تأديبياً، ضد الموظف المتهم بارتكاب مخالفات مالية وإدارية، مطالبة بإقرار حق الدولة في العقاب التأديبي، وذلك بتوقيع الجزاء التأديبي عليه. وتهدف الدعوى التأديبية إلى التحقق من حسن سير المرافق العامة بانتظام وإضطراب، وأنزال العقاب التأديبي على كل من أخطأ في عمله أو أساء إليه، وهو ما يتعلق بحق المجتمع ككل في العقاب التأديبي بما يشبه الحق العام في العقاب الجنائي.

فإذا تأكد إخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية أو خرج على مقتضياتها فإن ذلك يقتضى توقيع العقوبة التأديبية المناسبة، جزاء له على فعله المنحرف.

فالهدف من العقوبة التأديبية هو تقويم العامل المخالف وزجره ليكون عبرة لغيره كي يلتزم كل عامل تجاه واجبات الوظيفة ومقتضياتها بما يحقق المصلحة العامة وصالح المرفق.

والتأديب في الوظيفة العامة له دور مهم في إرساء مبدأ الانضباط الواجب توافره لتمكين الإدارة من الاضطلاع بما يناط بها من دور لتحقيق الصالح العام فهو بمثابة وسيلة لعقاب الموظف العام جزاء لما ثبت في حقه من أفعال مؤثمة تشكل مخالفات

تأديبية بغرض مواجهة سلوك منحرف يشكل خروجاً على مقتضيات الواجب الوظيفي وتهديداً لمبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فالعقوبة التأديبية - بصفة عامة - هي وسيلة الإدارة في ردع وإصلاح مرتكبي المخالفات التأديبية داخل المجتمع الوظيفي بقصد الحفاظ على النظام فيه.

وإلى هذا المعنى ذهبت المحكمة الإدارية العليا فقضت في أحد أحكامها (بأن ولاية سلطات التأديب إنما شرعت لأحكام الرقابة على الموظفين في قيامهم على تنفيذ القوانين وأداء واجبات ووظائفهم على نحو يكفل تحقيق الصالح العام وأخذ المقصر من هؤلاء الموظفين بجرمه تأكيداً لاحترام القانون واستهدافاً لإصلاح الجهاز الإداري وتأميناً لانتظام المرافق العامة وحسن سيرها^(٧٤)).

وإذا كان ارتكاب الخطأ التأديبي من طرف الموظف العام يؤدي إلى توقيع عقوبة تأديبية عليه ردعاً له وردعاً لغيره من العودة إلى ارتكابه، وهي عقوبة تصيبه في مركزه الوظيفي وقد تؤدي إلى تسريحه من الوظيفة إذا كان الخطأ المرتكب على درجة كبيرة من الخطورة، فإن عملية تأديب الموظف العام عن خطئه التأديبي ليست عملية انتقامية ولا قهرية، بل بالعكس هي عملية قانونية يهدف من وراءها إلى إصلاح الموظف وتحذير باقي الموظفين حفاظاً على حسن سير المرافق العامة، فالسلطة المختصة بالتأديب رغم أنها تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تسليط العقاب على الموظف العام المنسوب إليه الخطأ التأديبي إلا أن ذلك لا يفهم منه على أنها سلطة تسلطية همجية بل على العكس من ذلك فهي محصورة في مراحل وإجراءات حماية لحقوق الموظفين العموميين ولمنع الإدارة من التعسف في استعمال سلطتها الرئاسية التأديبية^(٧٥).

وإذا كان مبدأ فاعلية العقوبة التأديبية يتجه نحو تقوية سلطات الهيئة التأديبية تحقيقاً لمصلحة الجهاز الإداري في الدولة، فإن ذلك ينبغي ألا يكون على حساب ضمانات الموظفين الذين يمارس التأديب في مواجهتهم حيث تشكل تلك الضمانات حقوقاً للموظف تقابل سلطات الإدارة الواسعة، ومن ثم يتعين على السلطة التأديبية أن توازن ما بين مبدأي الفاعلية والضممان دون انحياز أو تفريط فكلاهما جدير بالرعاية، فإذا كانت حاجة المواطنين في تسيير المرافق العامة تقتضي تقوية السلطة التأديبية وزيادة سلطات

(٧٤) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١١/٣٠/١٩٦٣م في الطعن رقم ١٠٢٩ لسنة ٧

قضائية عليا - س ٩ - ص ١٤٥

(٧٥) د. إسلام إحسان، الدفوع التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، ص ٧.

الرئيس الإداري، فإن ذلك لا ينبغي أن يكون خصما من الضمانات التي يتعين توفيرها للموظفين في مواجهة ما قد يتعرضون له من جزاء بلا ضوابط يفقدهم الطمأنينة والعمل في هدوء نفسي، الأمر الذي ينعكس سلبا على أدائهم الوظيفي^(٧٦). من المقرر قانونا أن الدعوى التأديبية قريبة الشبه بالدعوى الجنائية، فإجراءات المحاكمة التأديبية تجري مجرى المحاكمة الجنائية^(٧٧)، ولذلك فإن القانون التأديبي للوظيفة العامة يطبق المبادئ القانونية العامة المطبقة في مجال العقاب التأديبي إستقاء من المبادئ الأساسية المستقرة في مجال العقاب الجنائي^(٧٨). وتتمثل هذه المبادئ في مبدأ شرعية العقوبة، ومبدأ شخصية العقوبة، ومبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية، ومبدأ عدم جواز تعددها عن المخالفة الواحدة، ومبدأ المساواة في العقوبة، وفيما يلي بيان ذلك:

أولا: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية:

يقصد بمبدأ الشرعية في القانون الجنائي أن المشرع هو الذي يحدد الجرائم والعقوبات الجنائية فلا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، وبالتالي فإن القاضي لا يملك أن يوقع عقوبة غير التي حددها النص القانوني، ولا أن يقضي في جريمة بغير العقوبة المقررة لها في القانون^(٧٩) وهو ما يعني وجود ارتباط كامل بين كل جريمة على حدة وبين ما يقابلها من عقوبة تناسبها وبذلك تنحصر سلطة القاضي في توقيع العقوبة المقررة بالنص للجريمة المعروضة عليه في إطار الحدين الأدنى والأقصى المبينين في القانون.

أما مبدأ شرعية العقوبة في المجال التأديبي فإن له مفهوما مختلفا عن المجال الجنائي إذ أنه ولئن كان الأصل أن العقوبات التأديبية وما يترتب عليها مباشرة من آثار عقابية لا يسوغ أن تجد لها مجالا في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح شأنه شأن العقوبات الجنائية بسبب أنها قيد على الحريات، كذلك العقوبة التأديبية وآثارها العقابية، فإنها قيد على حقوق الموظف والمزايا التي تكفلها له القوانين واللوائح، فلا محل لأعمال

(٧٦) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف

العام، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص ٤٠٣.

(٧٧) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٥/٩ ق، جلسة ١٩٧٠/٥/٣

(٧٨) الدكتور/ مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص ١٥٦

(٧٩) الدكتور/ محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، رسالة دكتوراه، جامعة

عين شمس، القاهرة ١٩٨٣، غير منشورة، ص ٥٠٢.

أدوات القياس ولا محل للاستنباط بشأنها، إلا أنه عادة ما يكتفى المشرع بتحديد قائمة العقوبات التأديبية في القانون على سبيل الحصر^(٨٠) دون أن يقرن المخالفة التأديبية بعقوبة تأديبية محددة وإنما يترك للسلطة التأديبية المختصة حرية اختيار العقوبة التأديبية الملائمة لجسامة المخالفة التأديبية من بين قائمة العقوبات التأديبية المحددة سلفاً.

ومن ثم تلتزم السلطة التأديبية- أياً كانت هذه السلطة جهة الإدارة أم مجلس تأديب أم محكمة تأديبية- بتوقيع العقوبات التأديبية المحددة في القانون على سبيل الحصر بحيث يتمتع عليها ابتداء عقوبات جديدة خارج نطاق العقوبات المحددة قانوناً مهما كانت تلك العقوبات ملائمة مع موضوع المخالفة المرتكبة^(٨١) فلا يجوز معاقبة الموظف العام تأديبياً بعقوبة لم ينص عليها القانون، أو استبدال العقوبات التي حددها المشرع للموظفين الذين مازالوا بالخدمة بالعقوبات التأديبية المقررة للموظفين الذين تركوا الخدمة، أو توقيع عقوبة تأديبية تزيد على الحد الأقصى الذي قرره المشرع لهذه العقوبة، إذ أن مهمة سن العقوبات التأديبية ليس من اختصاصها ولا يتعلق بولايتها إنما هي عمل المشرع وحده يستوي في ذلك أن يكون الجزاء صريحاً سافراً أو مقنعاً مستوراً^(٨٢).

ويترتب على مبدأ شرعية العقوبات التأديبية بطلان القرار أو الحكم التأديبي القاضي بتوقيع عقوبة تأديبية غير تلك التي تحددها النصوص وذلك لمخالفتها للقانون^(٨٣) ويترتب على ذلك وجوب إتباع قاعدة التفسير الضيق في مجال النصوص الخاصة بالعقوبات التأديبية بحيث لا يجوز إعمال أدوات القياس أو الاستنباط في شأنها^(٨٤).

لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٣/١/١٩٦٣ بأن "العقوبات التأديبية وما يترتب عليها مباشرة من آثار عقابية لا يسوغ أن تجد لها مجالاً في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية بسبب أنها قيد على الحريات، فكذا العقوبات التأديبية وآثارها العقابية فإنها قيد على حقوق الموظف والمزايا التي تكفلها له القوانين واللوائح، فلا محل لإعمال

^(٨٠) الدكتور/ محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٧، ص ٣٠٣.

^(٨١) الدكتور/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة، ١٩٦٤م، ص ٢٦٥.

^(٨٢) محكمة التمييز، الطعن رقم ٢٠٨ لسنة ٢٠٠٦، جلسة ٢٤/٦/٢٠٠٨.

^(٨٣) الدكتور/ عبدالفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٢٧٣.

^(٨٤) الدكتور/ فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراه، منشورات عالم الكتب القاهرة ١٩٨٠م، ص ٨٢.

أدوات القياس ولا محل للاستنباط وإلا لو جاز ذلك فلا يوجد حد يمكن الوقوف عنده فيسوغ للمحكمة (التأديبية) - على سبيل المثال أن تحكم على موظف بالوقف عن العمل مدة سنة بدون مرتب في حين أن المادة (٨٤) من القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ بشأن موظفي الدولة تقضي بالألا تزيد مدة الوقف على ثلاثة شهور، ثم يقال بعد ذلك أن المحكمة كانت تملك الحكم بالعزل فيجوز لها من باب أولى أن تحكم بوقفه عن العمل بدون مرتب مدة سنة^(٨٥).

والسلطة التأديبية ملزمة ومقيدة قانونا بإستعمال اللفظ والمصطلح الواردة بقانون الجزاءات (عقوبة الإنذار) تعنى الإنذار ولا تعنى مرادفها مثل الإخطار أو التنبيه.

ثانياً: مبدأ شخصية العقوبة:

يقتضي هذا المبدأ أن تصيب العقوبة شخص الموظف المذنب بحيث لا تتعداه إلى غيره من الأشخاص إذ أن العدالة تتأذى أيما إذاء من إلحاق العقوبة بغير شخص مرتكب الجريمة، ومن ثم فالشخص الذي ثبتت إدانته هو الذي يتعين أنزال العقوبة عليه وتحمله وزر خطئه دون غيره من الأشخاص^(٨٦) باعتبار أن شخصية العقوبة هي الوجه المقابل لشخصية المسؤولية.

على أن هذا لا يعني بالضرورة تجنيب الغير ممن يحيطون بالموظف المذنب ما قد يشأ عن العقوبة من آثار، فتوقيع عقوبة الخصم من المرتب على الموظف المذنب من شأنه التأثير على من يعولهم وقد تمتد كذلك إلى التأثير على حقوق دائنيه وبالتالي فإن أثر عقوبة الخصم من المرتب يمتد إلى أسرة الموظف المذنب وأولاده فهم الذين يتحملون العبء الحقيقي لهذه العقوبة في ظل مرتبات لا تفي أصلاً بالمتطلبات الضرورية للحياة، الأمر الذي يجرد هذه العقوبة من طابعها الشخصي، وهو ما دفع احد كبار الفقهاء إلى أنتقاد هذه العقوبة وطالب بعدم استبقائها في التشريع العربي على الأقل بالنسبة للموظف المتزوج حتى لا يطال العقاب الأبرياء مشيراً إلى أن المشرع الفرنسي قد ألغى هذه العقوبة^(٨٧). لكن ذلك لا يغض من كون العقوبة شخصية، إذ أن المناط في

^(٨٥) مجموعة المبادئ القانونية، س ٨ ع ١٤، ص ٤٧٧، وانظر كذلك حكم نفس المحكمة في الطعن رقم ١٠/١٣١١ ق بتاريخ ١٢/٣/١٩٦٦، وأيضاً حكمها في الطعن رقم ١٠/٧٨٤ بتاريخ ١٧/٦/١٩٦٧م (مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاما (١٩٦٥ - ١٩٨٠)، ج ٤، البنودان ٥٦٧ و ٥٦٨، ص ٣٩٥٢ و ٣٩٥٣).

^(٨٦) الدكتور/ مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص ١٨٢.

^(٨٧) الدكتور/ سليمان الطماوى، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٢٩٣.

شخصية العقوبة إنما اتجاهاها إلى شخص الموظف المذنب دون سواه وخصه وحده بآثارها المباشرة فإن أصابت - فوق ذلك - غيره فإنما يكون ذلك بطريق غير مباشر وهو أمر غير مقصود لذاته ولا مرغوب فيه ولكن لا مفر منه بحكم الضرورة^(٨٨).

ويرد على مبدأ شخصية العقوبة استثناء قانوني نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (٢٧) من المرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ ومؤداه عدم عقاب الموظف الذي ارتكب الخطأ إذا ثبت أنه قام بذلك تنفيذاً لأمر كتابي صادر إليه من رئيسه الإداري بالرغم من تنبيهه إياه كتابة إلى المخالفة حيث يتحمل الرئيس الإداري وزر الخطأ في هذه الحالة وليس منفذه باعتبار أن الأول هو السبب في حدوثه أصلاً وبالتالي تنصب العقوبة عليه وحدها^(٨٩).

ثالثاً: مبدأ عدم رجعية العقوبة:

المقصود بمبدأ عدم الرجعية هو عدم جواز تطبيق الآثار المترتبة على العقوبة التأديبية إلا اعتباراً من تاريخ توقيعها دون ارتدادها إلى تاريخ ارتكاب المخالفة أو أي تاريخ آخر سابق عن ذلك^(٩٠) أي أن العقوبة لا ترتب أثرها إلا من تاريخ توقيعها^(٩١) تمثياً مع القاعدة الأصولية في تطبيق القانون بمعناه الواسع من أنه لا يسري على الماضي وينفذ بأثر فوري ومباشر، ومؤدى هذا المبدأ أيضاً أن السلطة التأديبية تكون مقيدة بالقوانين المعمول بها وقت ممارسة اختصاصها بالتأديب بحيث لا يجوز لها أن توقع إلا العقوبات التأديبية النافذة وقت استعمال اختصاصها وإصدار قرارها وذلك بغض النظر عن العقوبات التي كانت قائمة في تاريخ ارتكاب المخالفة تفرعاً على أن الموظف يشغل مركزاً نظامياً يخضع للقوانين الجديدة، ومن ثم فإن القرارات التأديبية الصادرة بالإدانة يحكم على شرعيتها وفقاً للقوانين السارية وقت صدورها^(٩٢).

فيما يتعلق بالجرائم التأديبية، فقد أرست المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٤ لسنة ١٤٤٠ بجلسة ٢٧ نوفمبر ١٩٧١ مبدأ مفاده أن الأصل أن المخالفات التأديبية لا

^(٨٨) الدكتور/ خليفة الجهمي، النظام القانوني للمقوية التأديبية في التشريع الليبي المقارن، شبكة المعلومات التأديبية الانترنت، ٢٠١٧.

^(٨٩) الدكتور/ عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، عالم الكتب، القاهرة، ب.ت.

^(٩٠) الدكتور/ مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص ١٨٧.

^(٩١) الدكتور/ عبدالفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٢٧٧.

^(٩٢) الدكتور/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٢٦٦.

تقع تحت حصر فلا يتم النص عليها في أي قانون تأديبي على نحو جامع للمخالفات التأديبية المؤثمة- قانونا على خلاف ما هو مقرر في الجرائم الجنائية، ومن ثم لا يسوغ القول بأنه يترتب على عدم النص صراحة على تأثيم ذات الأفعال التي تجري التحقيقات ومحاكمة الموظف تأديبيا عنها في القانون الجديد عدم معاقبة الموظف عنها تأديبيا إذ لا يسوغ التسليم بأن هناك مخالفات تأديبية كان مؤاخذا عليها في ظل قانون ولا تأخذ هذا الحكم لعدم النص عليها في قانون لاحق، فالمخالفة التأديبية هي التي تعد بطبيعتها خروجاً على مقتضى واجبات الوظيفة العامة بغض النظر عن القانون الذي وقعت هذه المخالفات في ظله^(٩٣)

رابعا: مبدأ عدم جواز تعدد العقوبة عن الفعل الواحد:

ومقتضى هذا المبدأ أنه لا يجوز توقيع عقوبتين أصليتين نهائيتين تابعتين لنظام قانوني واحد عن نفس الخطأ على ذات الموظف، وخلال الفترة الزمنية ذاتها المرتكب فيها الخطأ^(٩٤) أي وحدة العقوبة عن المخالفة الواحدة، ذلك أن نفس الخطأ لا يجوز أن يترتب عليه ازدواج في العقوبة التأديبية^(٩٥) ويجد هذا المبدأ سنده في اعتبارات العدالة التي تأبى عقاب الشخص أكثر من مرة كما تفرضه اعتبارات المصلحة العامة كي يتحقق للموظف الاطمئنان والاستقرار من أنه لن يلحق به في المستقبل أي عقاب عن خطأ سبق أن ارتكبه وعوقب عليه^(٩٦) ولهذا تتبنى معظم التشريعات الوظيفية الحديثة هذا المبدأ وتقرره في نصوصها رغم من الأصول المسلمة ومن البديهيات التي تقتضيها العدالة الطبيعية^(٩٧).

خامسا: مبدأ المساواة في العقوبة:

مضمون هذا المبدأ بوجه عام أنه ليس من الجائز أن تختلف العقوبة الموقعة باختلاف أشخاص الجناة ومراكزهم الاجتماعية ما دام قد تحققت لهم جميعا نفس الملابسات المتعلقة بوحدة الجريمة المرتكبة وما يقترن بها من ظروف مخففة أو مشددة

^(٩٣) الدكتور/ إسلام إحسان، الدفع في التأديب، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ٢١٠.

^(٩٤) الدكتور/ مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص ١٩٢

^(٩٥) الدكتور/ إسلام إحسان، الدفع في التأديب، المرجع السابق، ص ٢٠٠

^(٩٦) الدكتور/ عزيزة الشريف، المرجع السابق، ص ٢٦٥

^(٩٧) المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٠/٧٨ ق جلسة ١٩/١/١٩٨٠ بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاما (١٩٦٥-١٩٨٠) ج ٢ بند ٦٤، ص ١٧٢٣.

كذلك الحال في المجال التأديبي فإنه ينبغي أن يتعرض سائر الموظفين المخالفين لذات نوع العقوبات التأديبية طالما توافرت بحقهم نفس الظروف العينية والشخصية للواقعة المرتكبة وذلك بغض النظر عن اختلاف درجاتهم أو مراكزهم الوظيفية.

ورغم أخذ معظم التشريعات الوظيفية والتأديبية المقارنة بهذا المبدأ، إلا أن تطبيقه في بعض التشريعات لا زال نسبياً ومن هذه التشريعات التشريع الكويتي المصري، اللذان يميزان في العقوبة داخل موظفي الطائفة الواحدة بين أولئك الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا وبين من عداهم من الموظفين ممن هم في مستوى وظيفي أدنى، حيث أفردا لكل فريق منهم قائمة للعقوبات التي يمكن توقيعها عليهم على نحو ما نصت عليه المادة ٢٨ من المرسوم بقانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ م والمادة ٦١ من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

ولا شك أن أفراد طوائف معينة من الموظفين بأحكام قانونية خاصة، فإن الإضرار في تقنين هذه الأحكام الخاصة بما تتضمنه من مغايرة في العقوبات التأديبية من شأنه الإخلال بمبدأ المساواة أمام القانون وذلك على الرغم من اتحاد المركز القانوني للمتمين إلى هذه الطوائف مع بقية موظفي الدولة باعتبارهم جميعاً موظفين عموميين. وهذه التفرقة في العقوبات التأديبية من شأنها المساس بمبدأ المساواة في العقوبة مما يخل بالمبدأ الكلي الذي ينبثق عنه وهو المساواة أمام القانون، لذلك ينتقد معظم فقهاء القانون التأديبي^(٩٨) التفرقة المعمول بها في المجال التأديبي على النحو السالف بيانه إذ أن تلك التفرقة ليس لها من مبرر حقيقي سوى المحاباة لشاغلي الوظائف الإدارية العليا في إطار فلسفة كانت مستحكمة خلال فترة زمنية مضت لم يعد لها أي وجود في ظل القوانين التأديبية المعاصرة، وحرى بالمشرع الوظيفي العربي أن يتجه إلى نيل التفرقة بين سائر الموظفين بهذا الصدد إلا في حدود ضيقة جداً تتطلبها بعض الأوضاع الخاصة، الأمر الذي سوف يؤدي إلى شعور الموظفين بعدالة العقاب لاتسامه بالمساواة فيما بينهم.

سادساً.. مبدأ تناسب العقوبة التأديبية

ورغم أن للسلطة التأديبية - كقاعدة عامة - حرية تقدير واختيار العقوبة التأديبية المناسبة من بين قائمة العقوبات المنصوص عليها قانوناً، فإن المشرع قد يقيد هذه

(٩٨) الدكتور/ مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص ٢٠٠ وما بعدها.

السلطة عندما يربط العقوبة بالجريمة كما هو الشأن في بعض لوائح الجزاءات^(٩٩) والتي تحدد جزاء بعينه لكل جريمة بحيث لا تملك سلطة التأديب إزاء ذلك إلا توقع الجزاء المحدد للجريمة المرتكبة.

ويقوم القضاء بدور كبير في مراقبة مدى تناسب العقوبة التأديبية والمخالفة التأديبية إذ يتجه إلى الحكم بإلغاء قرار الجزاء إذا تبين له عدم تناسب العقوبة مع المخالفة التأديبية، وقد قضت محكمة التمييز بأن دور المحكمة في القرار المشوب بالغلو وعدم التناسب بين المخالفة والجزاء يقتصر على إلغائه ولا تملك المحكمة أن توقع الجزاء الذي تراء مناسباً للمخالفة حتى لا تحل نفسها محل جهة الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية وليس لها إصدار الأوامر إليها^(١٠٠)، ولذلك تكتفى إدارة الفتوى والتشريع عند فحصها تظلمات الموظفين إلى التوصية بسحب قرار الجزاء الغير متناسب مع جسامة المخالفة، مع إعادة تقرير الجزاء بما يتناسب وجسامة المخالفة دون تحديد مقدار الجزاء الجديد^(١٠١).

الخاتمة

مما لا شك فيه أن المعلوماتية أصبحت سمة العصر، وبات استخدام الأنظمة المعلوماتية من قبل الدول والأفراد المقياس الذي يحدد مدي تطور الشعوب وتقدمها، فتكنولوجيا المعلومات تساهم في تسريع إنجاز الأعمال، الأمر الذي يعني تنفيذ الأهداف والخطط التي ترسمها الدول لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وفي وقت قياسي، ومن هنا أصبح لزاماً علي الدول- من أجل ضمان نهضتها وتماشياً مع عصر المعلوماتية الذي لا ينتظر أحداً- أن تعمل علي مواكبة التطور التكنولوجي والإلكتروني الذي نجم عن تحول العديد من المجتمعات إلي مجتمعات معلوماتية تعتمد علي التقنية الرقمية في أداء عملها.

^(٩٩) مثل لائحة الجزاءات الخاصة بجهاز تنفيذ وإدارة مشروع النهر الصناعي، المعتمدة بالقرار رقم ٦٢ لسنة ١٤٢٤م.

^(١٠٠) محكمة التمييز، الطعن رقم ٣٠٩ لسنة ٢٠٠٧، جلسة ٢٩/١٢/٢٠٠٩

^(١٠١) إدارة الفتوى والتشريع، التظلم رقم ٩٩/١١/٦، تاريخ ١٢ أبريل ١٩٩٩، منشور مجموعة المبادئ، القانونية

التي قررتها الفتوى والتشريع في شأن تظلمات الوظيفة العامة في الفترة من ١٩٩٠ وحتى ٢٠٠٠.

وقد نالت الوظيفة العامة قسطاً وثيراً من التطور التكنولوجي والمعلوماتية، كما تأثر الموظفون العموميون أيضاً بهذا التطور التكنولوجي، سواء علي المستوي الشخصي أو علي المستوي الوظيفي، إلا أنه علي الرغم من الإدارة الإلكترونية قد نال جانباً ملحوظاً من الدراسات والأبحاث باعتبار أن الإدارة الإلكترونية من أكثر الموضوعات المعاصرة اجتذاباً للباحثين.

ومن هنا برزت فكرة إساءة استخدام الموظف العام لوسائل التواصل الاجتماعي، ومدي مسؤولية الموظفين حال ارتكاب الجرائم بواسطتهم عبر هذه الوسائل، وخلال هذه الدراسة المتواضعة كنا قد عرضنا فيا لفصل التمهيدي نبذة عن ماهية وسائل التواصل الاجتماعي ونشأتها، وكذلك ماهية الموظف العام، مستعرضاً للشروط الواجب توافرها لاختيار الموظف العام لتولي الوظيفة العامة.

النتائج:

أولاً: تعد وسائل التواصل الاجتماعي من أهم الوسائل الإلكترونية التي انتشرت استخدامها بين الأفراد بكل سهولة ويسر، كباراً وصغاراً، رجالاً ونساءً، جميع أطراف المجتمع دون تمييز، فهي متاحة للجميع، وهذه الوسائل هي بمثابة سلاح في يد مستخدميها قد ينفع بها نفسه والمجتمع وقد يضربها نفسه ومن حوله.

ثانياً: تؤثر وسائل التواصل الاجتماعي علي موظفي المرفق العام بالإيجاب والسلب، أما الأولي فتتمثل في تيسير الأعمال وسرعة الأداء وسهولة تقديم الخدمات، والتواصل بين الموظفين وبعضهم البعض دون عناء، ومواكبة كافة التطورات التكنولوجية، وأما السلب فيظهر جلياً فيما قد ينتج عن استخدام الموظف لتلك الوسائل علي نحو مخالف لواجبات وظيفته العامة.

ثالثاً: استخدام وسائل التواصل الاجتماعي من جانب الموظف العام بشكل خاص قد يعرضه للمساءلة القانونية حال توافر الخطأ من جانبه في استعمال تلك الوسائل، وإثبات وقوع ضرر علي الغير، الأمر الذي يحتم علي الموظف الحرص الشديد في استعمال هذه الوسائل.

رابعاً: ينبغي عند استخدام وسائل التواصل الاجتماعي من خلال الموظفين العموميين مراعاة المحافظة علي كرامة الوظيفة العامة وأسرار الوظيفة، وعدم استعمال البيانات والمعلومات الخاصة بالأفراد

التوصيات:

- ١) نهيب بالمشرع الكويتي والمصري بضرورة تعديل قوانين الخدمة المدنية لموائمة التطور التكنولوجي والمعلوماتي المتسارع، ونظم الحكومة الإلكترونية.
- ٢) استحداث إدارة لمتابعة استخدام الموظفين لوسائل التواصل الاجتماعي أثناء أداء عملهم في أوقات العمل الرسمية، حتي لا يستخدم الموظف تلك الوسائل الإلكترونية في ارتكاب الجرائم الإلكترونية التي لا حصر لها، وقد تناولنا أمثلة علي هذه الجرائم في هذه الدراسة.
- ٣) بناء البنية التحتية الأساسية والسليمة والملائمة والمواكبة للتطورات السريعة للنظم الإلكترونية في الدول المعاصرة.
- ٤) نشر ثقافة التغيير والتطور في المرافق العامة والمجتمع بوجه عام، وإطلاق مبادرات للتوعية بثقافة استعمال وسائل التواصل الاجتماعي من خلال الموظف العام وبيان دورها في تحسين الأداء الإداري وتشجيع العاملين علي التفاعل الإيجابي في استخدام هذه الوسائل.
- ٥) تصحيح المفاهيم الخاطئة الخاصة بوسائل التواصل الاجتماعي لدي الموظف العام، بأنها ساحة للتظلم والشكوي من القرارات الظالمة، أو أنها وسائل لإرجاع الحقوق، أو للانتقام من الغير، ولكن يجب اللجوء إلي القنوات الشرعية المحددة بالقوانين المدنية في الدول المقارنة.
- ٦) بناء جيل من الموظفين قادر علي مواكبة التقنيات الحديثة والتطور التكنولوجي، وحسن استعمال وسائل التواصل الاجتماعي لمواكبة التطور المتسارع من خلال التدريبات المستمرة للموظفين، بهدف النهوض بالمرفق العام والتيسير علي المتعاملين معه.
- ٧) نهيب بالمشرع الكويتي بضرورة وضع تقنين خاص للإجراءات التأديبية تلتزم به الإدارة علي نحو ما هو معمول به في قانون الجزاء، وذلك لتفادي القصور الذي يشوب هذه الإجراءات في قانون التوظيف الحالي، فجمع هذه الإجراءات في تقنين واحد يجعلها واضحة وظاهرة لكل الأطراف، مما يترتب عليه تسهيل سير جميع الإجراءات في مختلف مراحل التحقيق بما يحقق التوازن بين مبدأي الفاعلية والضمان.

قائمة المراجع

- أحمد عبد الستار الكبيسي، ضمانات المتهم قبل وأثناء المحاكمة، رسالة دكتوراه عام ١٩٨٥.
- إسلام إحسان، الدفوع التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣.
- إسلام إحسان، الدفوع في التأديب، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٧.
- أماني عمر حلمي فهمي، النيابة الإدارية ودورها في مباشرة الإجراءات التأديبية، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، عام ٢٠٠٦.
- ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية و ضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات، أسيوط، دار النشر والتوزيع، طبعة ١٩٦٥.
- ثروت محمد محبوب، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٤.
- حسن محمد علوب: استعانة المتهم بمحام في القانون المقارن- رسالة دكتوراه- حقوق القاهرة- عام ١٩٧٠.
- خليفة الجهمي، النظام القانوني للمقوية التأديبية في التشريع الليبي المقارن، شبكة المعلومات التأديبية الانترنت، ٢٠١٧.
- رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة وقطاع الأعمال فقها وقضاء، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
- سعد الشنوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٣.
- سليمان عبد المنعم، إحالة الدعوى الجنائية، دار الجامعة الحديثة للنشر، طبعة عام ٢٠٠٢.
- صلاح أحمد السيد جودة، الضمانات الإجرائية لحماية الموظف العام "دراسة فقهية وقضائية"، بدون ذكر دار نشر، طبعة سنة ٢٠١٠.
- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، عالم الكتب، القاهرة، ب.ت.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثالث، دار محمود للنشر والتوزيع، طبعة ٢٠٠٨.
- عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة، ١٩٦٤م.

- عبد الفتاح عبد البر، متى يعتبر العامل محالاً إلى المحاكمة التأديبية، تعليق على حكم منشور في مجلة العلوم الإدارية، س ٢٧، العدد الأول، يونيه (حزيران)، ١٩٨٥.
- عبد اللطيف بن شدي الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مطابع الدار الهندسية، القاهرة، طبعة عام ٢٠٠٦.
- عبد الله حباب الرشيد، الضمانات التأديبية للموظف العام في دولة الكويت، ص ٥٠.
- عمرو فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، عام ١٩٧٩، مكتبة النهضة المصرية،
- فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراه، منشورات عالم الكتب القاهرة ١٩٨٠م.
- فهم عطية وحسن الفكاهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٨٥-١٩٩٣، إصدار الدار العربية للموسوعات، الجزء ٣٦ صدرت عام ١٩٩٤-١٩٩٥.
- كاظم بوعباس، المستشار الدكتور/ إسهام إحسان، الوسيط في التظلمات الوظيفية والتحقيق الإداري والمحاکمات التأديبية وفقاً لأحكام القضاء والقانون الكويتي وفتاوي إدارة الفتوى والتشريع مشفوعاً بأحكام القضاء المصري والقانون المقارن، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ٢٠٢٠.
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة عام ٢٠٠٠.
- ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، دار الفكر العربي، ١٩٨٦،
- محمد أبو ضيف باشا، النظام التأديبي، دار المطبوعات الجامعية.
- محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة ١٩٨٣، غير منشورة.
- محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٧.
- محمد سامي النبراوي، استجواب المتهم، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٦٨.
- محمد عبد المحسن المقاطع، د. أحمد حمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول- التنظيم الإداري- الأموال العامة- الوظيفة العامة، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ٢٠١٢.
- محمد عصفور، تأديب العاملين في القطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الأخرى، عالم الكتاب، ١٩٧٩،
- محمد ماجد ياقوت؛ شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة- مرجع سابق- ص ١٠٠٤

- محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفع التأديبية، الكتاب الأول، دار المجد للطباعة، الطبعة الخامسة عشر، طبعة عام ٢٠١٢/٢٠١١
- محمد محمد علي غانم، التأديب في الوظائف العامة في دولة الكويت في أحكام القضاء وفتاوي إدارة الفتوى والتشريع، مراجعة مرايب صالح الدهيب، إدارة الإعلام والعلاقات العامة ومركز المعلومات، ٢٠١٧
- محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري، قضاء التأديب، الإيمان للطباعة، بدون ذكر سنة نشر،
- محمود أبو السعود، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، الإيمان للطباعة، بدون تاريخ
- محمود صالح العادلي، النظرية العامة لحقوق الدفاع أمام القضاء الجنائي، دار الفكر الجامعي، طبعة ٢٠٠٥
- مصطفى أبوزيد فهمي، القانون الإداري، الموظف العام، طبعة ١٩٨٩، د ن
- مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، طبعة ٢٠٠٨
- مصطفى عفيفي، النظام التأديبي للموظفين العموميين، طبعة ٢٠٠٩، د ن
- مصطفى يوسف، المسؤولية التأديبية للموظف العام (حدودها وضماداتها)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠،
- مطلق المطيري، مندر عبد العزيز الشمالي، تأديب العاملين في القانون الكويتي، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٥
- Plantey (alain): trartepratique de la fonction: publique, 2ed, 1963
- RGZIER DAVID, Les agents des personnes publique et les salaries en droit. Fracais 1960
- Salon(s): Delinquace et regression das la fonctions publique. These Paris 1967.